Revista de Economia Latino Americana. N.45. pp. 163- 197
Banco Central Da Venezuela

UNA VISION LATINOAMERICANA DE LA INFLACION EN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS *

Por Aníbal Pinto

* Trabajo presentado al Seminario sobre "Crisis monetaria internacional e inflación", realizado en Vigo, España, 14-19 de julio de 1975, bajo el patrocinio de la Universidad de Santiago de Compostela y de la Municipalidad de Vigo. Las opiniones vertidas son de la responsabilidad personal del autor y no comprometen a la CEPAL.

Pág.

UNA VISION LATIONAMERICANA DE LA INFLACION EN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS 163

1. El enfoque estructuralista 166
2. El trasfondo estructural 171
   a) Crecimiento y potencial inflacionario 172
   b) Empleo pleno y "oligopolización" 176
   c) Internacionalización de los procesos 178
3. Los mecanismos de propagación 179
   a) La política monetaria-fiscal 180
   b) Transmisión vía déficit del comercio exterior 182
   c) ¿Una mentalidad inflacionaria? 184
4. Los elementos coyunturales 185
5. La crisis de las terapéuticas 186
   a) El éxito y la (reciente) impotencia del enfoque keynesiano 187
   b) La ortodoxia (o heterodoxia) monetarista 190
   c) Las condiciones principales 193

UNA VISION LATINOAMERICANA DE LA INFLACION EN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

Este trabajo pretende aplicar en el análisis de la inflación en las economías industrializadas algunos criterios que se han utilizado en América Latina para desentrañar la naturaleza y desarrollo del mismo fenómeno. Está basado, en lo principal, en los trabajos realizados en la CEPAL y particularmente en el más reciente, que aparece en el Estudio Económico de 1974. Las partes que aquí se toman fueron redactadas por el autor. Lo señalado, sin embargo, no significa que la institución tenga cualquier responsabilidad por lo que se expone en este artículo.

En la primera sección se replantea lo que se estima esencial del llamado enfoque estructuralista, para ensayar después una identificación y articulación de los factores básicos, los mecanismos de propagación y los elementos coyunturales que parecen haber gravitado en la inflación de los países centrales. Por último se examinan las opciones de política antinflacionaria en boga y se trata de subrayar las que se creen cuestiones primordiales para una estrategia sobre la materia.

Debo confesar que abordo el tema con cierta aprensión.

No es usual, en verdad, que los latinoamericanos se dediquen a examinar los problemas de los grandes países centrales. Ello parece trastrocar el orden natural de las cosas;

la tradición en la materia, que apunta en el sentido inverso. Con telescopio o microscopio, rigor científico o premura turística, periodística o política, nuestra región (y la periferia en general) ha sido objeto permanente de serios estudios, visiones impresionistas, caricaturas, consejos generosos o interesados y, de vez en cuando, instrucciones y normas de conducta.

Esa variada aunque constante experiencia me hace ser muy comedido, aunque no disuade mi atrevimiento.

La razón es meridiana. En lo que a inflación se refiere, bien se sabe que tenemos cierta maestría. Varios países han vivido en ella o con ella durante largo tiempo, a veces desde el siglo pasado (1). Como una malaria recurrente, los vaivenes y ardores de la fiebre inflacionaria han acompañado y le han dado un sello particular al desarrollo de la región, aunque los síntomas conocidos y comunes no deberían hacer olvidar que el fenómeno ha tenido raíces muy distintas en determinadas fases y coyunturas.

Por otro lado, el fenómeno latinoamericano se ha distinguido por dos características bien notorias: su resistencia a desbocarse hacia una hiper-inflación y su capacidad para mantener tasas relativamente muy altas por períodos más o menos prolongados. Más de una vez llegó al umbral de la primera y de ahí retrocedió. En algunos países las tasas

(1) En realidad el fenómeno se ha circunscrito por lo general a un grupo de países. En el decenio 1960-1969, por ejemplo, se distinguen los de inflación activa (más de 20%), que son Uruguay, Brasil, Chile y Argentina y los de inflación moderada (entre 6% y 12%), que son Colombia, Perú y Bolivia. En el resto, que constituye la mayoría, los cambios promedios de precios fueron inferiores al 5 por ciento. Sin embargo, es probable que las estadísticas oficiales hayan subestimado las alzas en muchos de estos países. Por otra parte, la inflación se aceleró sin excepciones en los años 70, siendo contados los países que mostraron tasas inferiores al 10 por ciento. Véase, para el decenio de los 60, CEPAL, **Estudio Económico de América Latina, 1970**, Segunda Parte; para los 70, CEPAL, **Estudio Económico de América Latina, 1974.**

promedios fluctuaron entre un 20 y casi un 50 por ciento en el decenio pasado (2).

No puede extrañar, entonces, que ahora, cuando la inflación irrumpe en todas partes, incluso en economías industrializadas que parecían más aptas y resueltas que ninguna para hacerle frente, con alguna frecuencia se aluda a la "latinoamericanización" del problema. Un economista inglés, en un artículo muy citado y difundido, señalaba que el fenómeno era a la vez nuevo y universal en el mundo capitalista y que, como los secuestros aéreos y el poder estudiantil, se había originado en América Latina (3).

Aunque en alguna de estas y otras cosas no haya causa de vanagloria, en el hecho da cierta autoridad a nuestros coterráneos para incursionar en el tema.

Reconozco, sin embargo, que estos títulos se han ido depreciando y que eso enfría la audacia.

En efecto, hasta no hace mucho, teníamos una especie de monopolio. en cuanto a inflaciones crónicas y a inflaciones aceleradas. Pero el repertorio está resultando muy pobre ante las variedades que nos han ido mostrando los países centrales. Para comprobarlo basta seguir la evolución de la terminología sobre los grados y tipos de inflación que se han experimentado en esas economías, para lo cual es útil remitirse al idioma inglés:

creeping — inflation
walking — inflation
trotting — inflation

---

(2) Uruguay y Brasil tuvieron una tasa promedio de 47 por ciento anual en el decenio de los 60; Chile, 26 por ciento y Argentina, 22 por ciento. Véase, CEPAL, **Estudio Económico de América Latina**, 1970.

(3) Véase, Peter Wiles, "Cost inflation and the state of economic theory", en **The Economic Journal**, junio 1973; también, Denis Lambert, "Les inflations oubliées d'Amérique du Sud", en **Economic Appliquée**, 1974, Nº 1.

run-away — inflation
stag — flation
slump — flation.

Y el muestrario sigue o puede seguir. En suma, también en esto parecen querer despojarnos de la delantera. Y de maestros estamos volviendo a ser discípulos.

De todos modos, —y ahora más en serio, creemos que la experiencia latinoamericana se presta para hacer algunas consideraciones razonables sobre la inflación en las economías centrales.

Yendo al grano del asunto señalaría que el análisis regional se ha distinguido básicamente por la naturaleza del diagnóstico sobre el problema. Aquí está el meollo de la llamada controversia entre estructuralistas y monetaristas. Más aún: las diferencias en cuestiones de terapéutica derivan claramente de esa fuente.

Se trata de una polémica vieja y con el tiempo se han ido limando las aristas extremas de los primeros embates. Así y todo conviene replantear lo que para nosotros era y es substancial. Para el efecto se me perdonará que recurra a un texto de hace casi 15 años, cuyos términos, a mi juicio, continúan siendo válidos:

1. El enfoque estructuralista

"Para los 'monetaristas', como una vez, de pasada, el doctor Prebisch señaló con agudeza, la inflación en nuestros países estriba fundamentalmente en un **'problema de comportamiento'** y podría agregarse, de **comportamiento financiero.** En otras palabras, el proceso inflacionario se originaría en la irresponsabilidad o desacierto de las medidas fiscales, monetarias, cambiarias o/y sobre salarios adoptadas por las autoridades en determinadas coyunturas o en un período prolongado. De este modo, los déficits presupuestarios, la expansión de los medios de pago, el desequilibrio del balance de pagos, los reajustes de remuneraciones, constituyen el

nudo del asunto y no es necesario ir más lejos para descubrir raíces y definir la terapéutica apropiada. Se trata, pues, de una visión 'inmediatista', en el sentido de que sólo los factores más próximos o directamente causales son considerados pertinentes.

Naturalmente, podría decirse que esta es una versión extrema del enfoque monetarista. Más aún, que en algunos análisis de sus portavoces se han mencionado o recordado otros elementos del problema. Sin embargo, es útil tener en cuenta que en la aplicación concreta de las políticas correspondientes no se ha ido más allá del reconocimiento puramente verbal de la mayor complejidad del mismo. En el hecho, las recomendaciones para actuar sobre los elementos arriba mencionados no han estado acompañadas en ningún caso por una insistencia similar en otros aspectos de mayor calado y sin duda pertinentes en una estrategia desinflacionaria.

No sería exagerado sostener que la substancia de la posición estructuralista y, por ende, de la discordia con la otra aproximación puede expresarse o resumirse en una interrogación **¿por qué?** Esto es, para ella no es suficiente la comprobación de lo obvio (los factores inmediatos y su relación con el alza de precios), porque lo esencial reside en inquirir y descubrir las razones de aquel comportamiento, el **por qué** de los déficit, emisiones, desarreglos cambiales, etc.

No se trata, por lo tanto, de ignorar o subestimar la gravitación y papel de los antecedentes y manifestaciones de orden financiero o monetario, sino que, partiendo de la base de que ellos no se explican por sí solos, de avaluarlos en conjunto con otros elementos que están a su espalda y que, en **ciertas circunstancias**, pueden determinarlos o afectarlos decisivamente. Esta proposición no está reñida absolutamente con la posibilidad hipotética de que en algún caso el desequilibrio inflacionario obedezca **por completo** al 'comportamiento financiero' y que ahí se inicie y pueda terminar toda la historia. Nos cuesta, sí, creer que alguna de las experiencias latinoamericanas representativas se aproxime a ese modelo tan

simple, aunque puede ser distinta en cada caso la significación relativa de las decsiones de política económica y la de los factores que gravitan sobre ellas" (4).

Como puede apreciarse, este llamado enfoque estructuralista coloca el acento primordial sobre el **diagnóstico** de la inflación, entendiendo que cualquier acción tiene que partir de ese punto y que su éxito o fracaso dependerá en gran medida, —**aunque de ninguna manera únicamente,** del acierto o error de esa evaluación previa. En otras palabras, si bien no cabe duda de que la inflación es una y sola a la luz de sus manifestaciones patentes y de sus resortes inmediatos, no lo es en cuanto a su substancia, a sus orígenes, a la naturaleza y combinación de sus causas. Las inflaciones de guerra o post-guerra, las que derivan o acompañan transformaciones sociales o aventuras populistas, las que emergen al calor de las transformaciones estructurales del desarrollo o las que padecen las modernas economías maduras, —pueden ser semejantes en cuanto al alza de precios, la expansión monetaria, el desequilibrio fiscal o la espiral ingresos-precios, pero cada una de ellas tiene una identidad propia, que debe ser entendida y desentrañada.

Es justificado volver sobre estos criterios porque la naturaleza muy especial del fenómeno inflacionario en los últimos años ha puesto en dura prueba los enfoques tradicionales sobre la materia, tanto en lo que se refiere al diagnóstico de su realidad y de sus causas como en lo relativo a las terapéuticas a aplicar.

Respecto al primer elemento, tal vez lo más sobresaliente es lo que el profesor Paul Samuelson ha llamado la crisis de las **monistic explanations,** esto es, de la búsqueda y preferencia por la identificación de una sola causa dominante o responsable. Por el contrario, "para explicar las variadas modalidades de la experiencia actual hay que realizar una

(4) A. Pinto, "El análisis de la inflación, 'estructuralistas' y 'monetaristas': un recuento", **Revista de Economía Latinoamericana,** Caracas, 1961.

atrevida combinación de motivaciones" (5). Por otro lado, es usual que se aluda a una amplia variedad de causas, de naturaleza y peso muy distintos, que no llega a componer una explicación integrada y coherente del fenómeno.

El problema reside entonces en desentrañar, jerarquizar y organizar ese haz de factores que en forma simultánea, sucesiva o escalonada han ido dando cuerpo y ritmo al proceso inflacionario.

Desde la perspectiva de la inquisición latinoamericana, es fácil distinguir de inicio un conjunto de elementos económicos, sociales e institucionales que constituyen el trasfondo del problema, el lecho de Procusto en que germinan las tendencias pro-inflacionarias, que afloran con mayor o menor vigor según sea el cariz de las circunstancias y las políticas. Son, en fin, los factores estructurales que incorporó y consideró con particular énfasis el debate regional sobre el asunto.

Sería largo —y posiblemente pedante— hacer mención de los numerosos cientistas-sociales que han venido insistiendo en la significación de esos aspectos desde hace tiempo en los países centrales, aunque no pueda decirse que, hasta ahora, hayan tenido demasiado eco en los niveles dirigentes y en los académicos (6). La inclinación, desde luego, no se circunscribe a los autores de orientación más o menos afín. El profesor Paul Samuelson, que navega por distintas aguas,

---

(5) Véase, "Worldwide stagflation", en la revista del **Morgan Guaranty Survey**, Estados Unidos, junio, 1974.
Una última, extrema y por demás original explicación monista podría ser la del profesor F. von Hayek en un artículo reciente: "Siento decir que la responsabilidad de la actual inflación mundial descansa completa y directamente sobre la mayoría de mis colegas economistas que siguieron las enseñanzas de Lord Kynes", en **The New York Times**, noviembre 15, 1974.

(6) Entre ellos debe recordarse a J. F. Galbraith, en Estados Unidos, **Economics and the public purpose**, Boston Houghtan Misslin, 1973; a F. Perroux y su escuela, en Francia, "L'inflation des années 60", en **Economie Appliquée**, Nº 2, 1971; a Gunnar Myrdal, en Suecia, **Against the stream: critical essays on economics**, Nueva York, Pantheon Books, 1973.

en un artículo citado antes, marca el acento de su análisis sobre los "cambios estructurales profundos tanto aquí como en el extranjero que han originado un nuevo sesgo inflacionario".

Como es obvio, los elementos básicos de distinta naturaleza que acunan o alimentan el potencial inflacionario no son los mismos en las economías industrializadas que en América Latina o en otras partes de la periferia. Ni la rigidez de las estructuras agrarias —característica de algunos países— ni la vulnerabilidad de quienes dependen de una exportación primaria y concentrada —rasgo que aflije a la mayoría—, figuran entre los aspectos que se privilegian en las cavilaciones de los centros. Sin embargo, como se verá, tampoco faltan algunos que resultan familiares para cualquier latinoamericano, especialmente para aquellos que viven en los países de mayor tradición inflacionaria.

La diferenciación metodológica de los factores o niveles relevantes en el diagnóstico de la inflación no involucra que se trata de grupos de fenómenos relativamente independientes y menos aún que existe un orden de causación unilateral o mecánica entre los componentes. Lejos de eso: el proceso real envuelve la acción simultánea y combinada de cada grupo de elementos y de cada uno de ellos, dependiendo su presencia y su peso de las circunstancias caracteristicas de cada país y en cada coyuntura.

Como lo testimonia la antigua vivencia inflacionaria de no pocos países latinoamericanos, los factores básicos —estructurales o institucionales— e incluso los mecanismos de propagación son relegados a un lugar transitoriamente secundario en las fases de recrudecimiento del proceso y, por consiguiente, el énfasis se desplaza hacia los nexos y las presiones más inmediatas, como son los de la carrera precios-ingresos. Sin embargo, como lo señala igualmente la experiencia regional, el cabal control del proceso, aun dentro de un esquema de inflación tolerada y manipulada, requiere acciones paralelas en los diversos planos.

2. El trasfondo estructural

Con el riesgo que supone cualquier clasificación, y sin pretender que el recuento sea completo e implique un orden de prioridad, de los exámenes en los centros pueden abstraerse algunos factores o grupos de factores de mayor trascendencia.

En primer lugar, resaltan tres elementos que, a los fines del análisis y de la brevedad, conviene tomar en conjunto. Se trata de la concurrencia de un período extraordinariamente largo y dinámico de crecimiento (por la medida histórica), que se da en condiciones de virtual empleo pleno y sobre la base de una creciente concentración-organización de los grupos sociales-ejes, incluido, por cierto, el Estado. Junto y sobre esos hechos está una definición de política económica (y de política, a secas), que se compromete inequívicamente con las dos primeras realidades —crecimiento y empleo pleno—, aspecto sobre el que se volverá después.

Antes de seguir adelante resulta indispensable subrayar las diferencias de ese cuadro **vis a vis** la imagen y realidad de lo que podría denominarse el 'capitalismo decimonónico". Si este fue indudablemente dinámico en una perspectiva de largo plazo, a la vez la irregularidad cíclica representó una de sus características primordiales. En el transcurso del tiempo parece evidente que acrecentó el empleo de la fuerza de trabajo y elevó sus ingresos; sin embargo, las ondas de cesantía, a veces masivas ,y un pertinaz desempleo residual, fueron otro de sus rasgos indiscutidos. Por último, con todas las variaciones de los casos y las situaciones particulares —y también de las tendencias emergentes—, fue el sistema de la libre e imperfecta competencia, del "mercado abierto" del trabajo y de la no-organización (o incipiente organización) de los asalariados. Todo esto bajo el alero de un Estado relativamente débil, circunscrito a mantener la ley y el orden, a paliar las situaciones más dramáticas de privación y a defender y promover los intereses nacionales.

Nótese bien que los trazos negativos de esa realidad contradictoria eran ingredientes vitales de su funcionamiento

y expansión. En otras palabras, las crisis periódicas, las crecientes de cesantía — y no olvidar, las quiebras y falencias de empresasen las coyunturas de depresión y baja de precios— eran, como se ha dicho más de una vez, los medios duros pero estimados necesarios para "limpiar las cubiertas" del sistema y permitir su próximo ciclo de crecimiento. La intervención de los gobiernos, sobra decirlo, no se hacía presente y hasta se consideraba indeseable en cuanto podía entrabar la operación de las leyes del mercado.

En grado substancial, como ya se vio, este "mundo de ayer" poco o nada tiene que ver con la realidad que se fue perfilando y consolidando en los años de guerra y post-guerra en las economías centrales, aunque un purista pudiera argüir que la naturaleza esencial del sistema de propiedad privada, lucro y mercado no ha sido alterado.

Las implicaciones de ese cambio para el problema que aquí interesa son por demás meridianas. Cada uno de los nuevos elementos destacados antes encierra latente una posibilidad inflacionaria; y su combinación obviamente refuerza tal predisposición.

a) Crecimiento y potencial inflacionario

Por sí solo, un período prolongado de expansión —aunque sea con breves, espaciadas y locales pausas, como fueron las anteriores contracciones— lleva implícito ese potencial en la necesidad de mudanzas permanentes, en algunos casos considerables de la estructura productiva y a compás de las variaciones en los niveles de ingreso y en las pautas de demanda o gasto. Las "señales" del mercado y la rentabilidad, por un lado, y las iniciativas públicas, por el otro, son las que hipotéticamente están encargadas de encaminar y redistribuir recursos tras el objetivo de la reacomodación estructural, pero cualquier asimetría, sea en el tiempo, en el acierto, o en la magnitud de las asignaciones redundará en desequilibrios de variada importancia y durabilidad, uno de cuyas manifestaciones es, habitualmente, el alza de precios, parcial o genera-

lizado, si existe un mecanismo y las condiciones propicias para su transmisión (7).

Desde otro ángulo, el problema se relaciona con la eventual tendencia a la subida de costos de todo proceso de expansión duradera. Ello podría derivar de varias fuentes, sea del mayor valor marginal de los factores usados (por ejemplo, materias primas provenientes de yacimentos de leyes más bajas o más distantes), sea de la mayor densidad de la inversión por unidad producida (que podría ser contrarrestada o agravada por los precios de los bienes de capital), sea de una miscelánea de otros elementos, escasez de mano de obra, mayores impuestos, intereses altos, etc.). En general, este aspecto se resume en el diagnóstico sobre un "recalentamiento" **(over-heating)** de la economía.

Aunque ha habido muchas referencias a esta cuestión —que seguramente deben haber gravitado en muchos casos y situaciones concretas— la verdad es que, sobre todo en lo que respecta a Estados Unidos, la evidencia disponible no parece confirmar que la expansión de los sistemas centrales hubiera encontrado límites reales para seguir adelante sin presiones inflacionarias anormales. Sin embargo, para los Estados Unidos, el margen entre el "producto potencial" y el producto efectivamente alcanzado se estrechó en forma consi-

(7) Respecto a este asunto puede considerarse la siguiente apreciación sobre las dificultades que se anticipan para una reactivación del crecimiento en los países de la OCDE:

"Se han producido grandes diferencias entre los sectores y así, en algunas industrias (acero, carbón, productos químicos), hasta hace poco se seguía forzando al máximo la capacidad, en tanto que en otras (automóviles, textiles, construcción de viviendas, turismo) el destarrollo era lento. La capacidad no utilizada refleja en parte debilidad de la demanda global, pero es probable que obedezca también parcialmente a las grandes fluctuaciones que han experimentado últimamente los precios relativos. En vista de que simultáneamente se dan estrangulamientos y períodos de poca actividad, que en parte pueden ser estructurales, todavía no se sabe a ciencia cierta hasta qué punto habrá que modificar el ritmo y modalidad de la expansión futura, tanto de corto como de mediano plazo". OCDE, **Economic Outlook**, dicembre, 1974.

derable entre mediados de 1972 y comienzos de 1973, después de haber sido relativamente amplio entre 1969 y principios de 1972 (8).

En otras palabras, **más que una excesiva demanda global y generalizada de los recursos disponibles,** el elemento inflacionario clave podrían haber sido los desajustes inter e intra sectoriales derivados del rápido crecimiento y del rezago o la ausencia de decisiones que los anticiparan o remediaran.

Por último, este punto del crecimiento sostenido y sus relaciones con la inflación puede apreciarse en conexión con una característica de la economía moderna, en la cual se encuentran similitudes sugerentes entre las de mercado y las socialistas o de planificación central .Por otro lado, anotemos, está vinculado a una de las líneas principales del análisis de la CEPAL.

En efecto, contrariando suposiciones muy arraigadas en los centros académicos hasta el decenio de los años 30, la difusión de los frutos del progreso técnico que deriva de un proceso dinámico y duradero de crecimiento ha tenido lugar principalmente por vía del aumento de ingresos y no de la rebaja de los precios (9).

---

(8) Véase, First National City Bank, **Monthly Economic Letter,** noviembre, 1974.

(9) Véase a este respecto lo que dice Harry Johnson, una de las más representativas figuras del "monetarismo": "...mi gran maestro D. H. Robertson acostumbra afirmar que el nivel de precios monetarios debería bajar en proporción a la tasa de incremento de la productividad ... algunos "herejes monetarios", incluyendo a Keynes en los años 20, habían estado desarrollando un punto de vista alternativo, esto es, que la inflación de precios era ventajosa para la prosperidad y el crecimiento porque redistribuía ingresos desde los rentistas hacia los empresarios, lo que elevaba las utilidades y estimulaba las inversiones". En **Inflación y la controversia monetarista,** North Holland Publishing Co., Amsterdan, 1972.
Respecto a la experiencia soviética, véase lo que escribió Maurice Dobb sobre el asunto: "El Plan Quinquenal había adoptado el principio de que las ganancias de productividad derivadas de la enorme inversión que tenía lugar deberían traducirse en gran medida en

La cuestión necesita algún esclarecimiento. Desde luego, es indiscutible que las innovaciones y la masificación de ciertas ofertas (piénsese en automóviles o televisores) en general fueron seguidas —en los países centrales e históricamente— por reducciones apreciables de sus precios. Fue ésta una condición de su difusión generalizada, aparte del otro hecho primordial: que los niveles **medios** de ingreso los tornaban accesibles para una mayoría de la población.

Pero no es menos evidente que —pasada esa etapa de apertura y ampliación del mercado— los precios de los productos de la sociedad industrial no han continuado disminuyendo conforme a la evolución de su productividad "física" o real creciente (dada por el dominio de la tecnología y las economías de escala). Y la razón es simple, y ha sido expuesta en análisis de las más distintas doctrinas: porque los hechos han consagrado la apropiación preferente, y a veces total, de los frutos del progreso técnico por parte de quienes participan o controlan los aumentos de la productividad (10).

En principio, y por sí misma, esta apropiación cerrada o preferente de las ganancias de la productividad parecería no tener mayor influencia sobre las presiones inflacionarias, salvo cuando no permitiera prosperar tendencia a la baja de precios. Pero la verdad es que también debe tomarse en cuenta la incidencia de aquellos adelantos relativos de ingreso sobre otros grupos y las reacciones de éstos para eliminar o disminuir la brecha que se ha abierto. En otros términos, lo

---

una reducción de los costos monetarios de producción y de ahí en mayores posibilidades de inversión o en menores precios finales para los consumidores... esto envolvía la cuestión de si los trabajadores deberían participar en el producto acrecentado como consumidores vía la baja de precios o por aumentos directos de los salarios monetarios... En la práctica el Plan escogió un compromiso entre las dos opciones; un compromiso que demostró ser muy inestable y que terminó por inclinarse claramente hacia el lado de las alzas monetarias de salarios". En **Desarrollo económico soviético desde 1917**, International Publishers, Nueva York, 1948.

(10) La réplica internacional de ese fenómeno es la retención por parte de las economías centrales de las ganancias de productividad, que tiene lugar por medio de la relación de precios del

que vuelve a la luz es el viejo "efecto demostración", pero en las condiciones internas de los países industrializados. Para ahondar en el asunto y en sus proyecciones es preciso tener presente los cambios que han tenido lugar en el poder de negociación de los grupos sociales, lo que se examina en seguida.

b) Empleo pleno y "ologopolización"

Es innecesario subrayar la afluencia de una situación de virtual empleo pleno sobre el fenómeno inflacionario. Como se sabe, no son pocos los que han apuntado a ese elemento como el responsable principal de las tendencias alcistas debido al robustecimiento de la capacidad de negociación de los asalariados en situaciones de muy baja desocupación. La muy citada "curva de Phillips" relacionó los movimientos de salarios con los niveles de empleo, dejando en claro, en la experiencia británica, que el incremento de los primeros había dependido principalmente de la situación de los segudos, esto es, que los salarios tendían a elevarse con las mejorías de la situación ocupacional lo cual, por otro lado, parecía justificar una hipótesis corriente muy difundida (11).

De todos modos, conviene valorizar este elemento en conjunto con el tercer factor que se destacó al comenzar esta sección: la creciente concentración-organización de los grupos sociales-ejes. Huelga, otra vez, aludir o revisar la frondosa literatura sobre la materia, que tiene su origen muy distante, en la de quienes anticiparon las tendencias a la concentración empresarial y al sobrepasamiento de la estructura atomística dominante a lo largo de buena parte del siglo pasado y quizás hasta la gran depresión. Claro está que no llegaron a prever ni —sobre todo— a incluir en su análisis, las implicaciones

---

intercambio. Entre la bibliografía reciente de la CEPAL sobre la materia, véase la primera parte del **Estudio Económico de América Latina, 1973,** (E/CN. 12/974). Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.75.II.G.1.

(11) La experiencia reciente ha puesto en duda esa relación, pero desde otro ángulo: que la elevación de las tasas de desempleo no necesariamente supone bajas de las tasas de remuneración de la población empleada.

de la aglutinación y el desarrollo paralelo de las asociaciones gremiales y del aparato del Estado.

Se trata, en esencia, de un fenómeno tan inevitable como irreversible, que no han podido detener las legislaciones ni otros expedientes; y que, agreguemos, hasta ahora se encuentra oscurecido por el empeño en examinarlo a través de los lentes de la vieja teoría del monopolio en vez de considerarlo como una realidad estructural de la economía industrial moderna.

La combinación de empleo pleno y de la llamada "ologopolización" de los grandes sectores, que tienen al Estado como parte interesada a la vez que como árbitro incierto, introduce otro sesgo o propensión nítidamente inflacionario (12).

La experiencia más reciente —primer trimestre de 1975—, sobre todo en los Estados Unidos, donde se han dado simultáneamente tasas inusitadamente altas de desempleo y una seria contracción de la actividad productiva, es testimonio elocuente de la considerable resistencia a la baja de las remuneraciones y, en menor medida, de los precios que han establecido las condiciones institucionales comentadas.

Tomando en conjunto las anteriores realidades, ha surgido también la hipótesis sobre la "funcionalidad" de la

---

(12) Analizando el asunto, G. Myrdal, anota lo que sigue: "En todos los países el sistema de organizaciones de una sociedad tiene un marcado sesgo [Nota: en pro de la inflación] y esto reviste cada vez mayor importancia a medida que también se van fortaleciendo las organizaciones. La gente se está organizando en distintos grupos de personas que obtienen ingresos o que devengan utilidades, mientras que en todos los países son débiles las organizaciones que defienden los intereses generales y comunes de todos los consumidores. Los intereses de los empleados a sueldo y de los empleados que obtienen utilidades no siempre se contraponen. Aunque desde el punto de vista racional dentro de un proceso de desarrollo con inflación los primeros tienen que partir de la base de que el costo de la vida será más alto y deberán presionar para obtener mayores salarios, los últimos a menudo confían en que los precios de sus productos o servicios serán superiores". (Véase, **Against the stream, op cit).**

inflación como medio de limar antagonismos y alcanzar ciertos objetivos cardinales para el sistema económico. Por una parte, el aumento de ingresos logrado por ciertos grupos aliviaría sus presiones para alcanzar o recuperar determinados niveles. En cambio, por la otra, el alza de precios reduciría a poco correr el significado real de esos logros nominales.

Pero hay más. En la medida que incrementos de remuneraciones, más o menos generalizados, excedieran los avances de la productividad y disminuyeran los recursos que necesitan las empresas para su renovación y/o ampliación, cabría al alza de precios subsanar tal deficiencia, por ejemplo, redistribuyendo ingresos en favor de las empresas.

Desde este ángulo, la inflación podría considerarse, ya no como una anormalidad, sino como un mecanismo de funcionamiento de las economías modernas de mercado. Como es natural, este análisis no contradice que el proceso también implica serias perturbaciones para el desenvolvimiento del sistema, las que han sido suficientemente expuestas en la literatura común y académica sobre el problema.

c) Internacionalización de los procesos

El segundo orden de elementos básicos en la propensión inflacionaria parece vinculado al proceso de integración económica mundial y particularmente al que ha tenido lugar entre los países centrales (13).

Como se sabe, los últimos años han sido testigos de una extraordinaria aceleración de aquel proceso de integración, hasta establecerse una considerable sincronía en los comportamientos de las economías centrales. En períodos pasados fue común que las dinámicas del crecimiento y de los movimientos internos de precios registraran diferencias muy significativas. Así, más de una vez, el efecto de una reducción de la tasa de crecimiento en los Estados Unidos, por ejemplo, fue en algún grado contrarrestado por una expansión soste-

(13) Ahorramos referencias sobre este aspecto general. En el **Estudio Económico de América Latina, 1971,** se hizo una presentación amplia de sus características y tendencias.

nida del área europea o/y del Japón. Y aunque los precios tendieran en general hacia el alza, también se registraban diferencias sensibles que moderaban esa inclinación a largo plazo.

Como se comprende, la nueva situación involucra una posibilidad patente de reforzamiento y multiplicación de cualquier inclinación inflacionaria o deflacionaria, expansiva o depresiva. A la vez, y como se ha reiterado, hace más improbable la eficacia de acciones aisladas a nivel nacional (14). Más aún: podría aducirse que las torna hasta indeseables dada la oportunidad que establecen para arbitrar medidas que, pretendiendo aislar economías particulares del malestar general, pueden en realidad contribuir a agravar la situación de otros países y, en definitiva, la de la economía internacional. No es necesario recordar la experiencia de los años 30 para ejemplificar el asunto.

3. Los mecanismos de propagación

En el enfoque latinoamericano de la inflación, los mecanismos y decisiones en las áreas fiscal, monetaria y de comercio exterior han constituido, por decirlo así, la segunda línea de elementos que inciden sobre el alza de los precios. Más concretamente: por lo general, se han considerado como "factores de propagación".

---

(14) Véase este planteamiento sobre la materia: "La índole mundial de las alzas recientes de los precios y de los salarios inevitablemente centró la atención en la inflación como fenómeno internacional. Las autoridades de los países industriales han visto amenazada la estabilidad interna por fuerzas inflacionarias procedentes del extranjero. Factores internacionales tales como la expansión del comercio mundial y el flujo de inversiones, los esfuerzos oficiales realizados en los últimos decenios para eliminar las restricciones a las transacciones privadas de cuenta corriente y capital, el crecimiento de las empresas multinacionales y el desarrollo de los servicios bancarios internacionales... han limitado cada vez más la eficacia de los programas nacionales para proteger la economía interna de perturbaciones externas... En este medio ya no parecía tener sentido considerar la inflación como un simple conjunto de fenómenos nacionales individuales". Samuel Katz, "Imported inflation and the balance of payments", en **The Bulletin**, New York University, Nos. 91-02, octubre, 1973.

No es posible repasar aquí los fundamentos de esa hipótesis genérica, resistida y criticada por otras interpretaciones. Basta reiterar dos consideraciones sustanciales para la discusión. La primera: que, evidentemente, en muchos casos, las conductas en uno de aquellos campos —o una combinación de ellas— son identificables como agentes visibles del desequilibrio inflacionario (y del alza de precios). La segunda: que sólo muy rara vez pueden juzgarse como efectivamente autónomas o como fuentes originarias del efecto expansivo. Casi siempre, hay un **por qué** más distante, que lleva o impulsa a la decisión en alguno o en todos esos frentes. Más adelante se vuelve sobre esta materia.

a) **La política monetaria-fiscal**

En lo que se refiere a la posible influencia de las políticas fiscal y monetaria en la propulsión del proceso inflacionario, el espectro de las economías industrializadas es demasiado variado en sus rasgos y en el tiempo como para permitir cualquier generalización. A lo más, pueden hacerse apreciaciones generales como la que sigue:

> "...el repentino aumento de la demanda global de 1972-1973 se señaló por fracasos o errores en la aplicación de las políticas monetaria y fiscal. En relación con la animación de la demanda privada que materializó durante el período de auge, las políticas fiscales no resultaron suficientemente restrictivas en varios casos y las tasas de expansión monetaria y crediticia que permitieron las políticas monetarias imperantes tendrían que clasificarse de excesivas desde el punto de vista del control de la inflación. Sin embargo, como también a las fases de auge de otros ciclos económicos importantes de posguerra pueden aplicarse juicios más o menos análogos, no puede darse por cierto que la liberalidad de las políticas monetaria y fiscal haya contribuido más a los excesos de este último auge que a auges anteriores" (15).

(15) **FMI, Informe Anual, 1974.** Respecto a los Estados Unidos, que es el país más citado a este respecto, puede considerarse la

Parece indudable que esta cautelosa evaluación del papel de los mecanismos fiscal y monetario no sería compartida por los defensores de la tesis de que es allí precisamente donde radican los impulsos básicos de la presión inflacionaria. Sin embargo, es meridiano que la experiencia de los últimos años —incluso en América Latina— ha mellado el enfatismo de antiguas posiciones (16). Así, es dable percibir en discusiones recientes una mudanza sutil de juicios respecto al papel de la expansión monetaria. En tanto que en planteamientos anteriores se atribuía a ese factor el de **"causa"** primordial del fenómeno, en los más recientes se sostiene que sólo sería decisivo en cuanto a **"hacer posible"** la prosecución del fenómeno, reflexión obvia, pero que deja en la oscuridad todos los antecedentes y las consecuencias implícitos en esa contención.

Desde este ángulo, en verdad, los criterios alternativos se han tornado bastante más realistas que en el pasado. De todas maneras, cualesquiera sean los criterios extremos respecto al asunto, parece claro que, si no es cierta ni demostrable la gravitación "autónoma" u original de las acciones monetarias y fiscales también es razonable pensar que ellas han respondido o —como algunos dirían— han permitido la manifestación de las fuerzas subyacentes en favor de la expansión en los dos planos (17).

---

opinión del First National City Bank, **Monthly Economic Letter,** noviembre de 1974, en el sentido de que "en los dos últimos años el incremento del gasto público ha sido moderado. Por otra parte, la política monetaria ha sido restrictiva, ya que las autoridades se negaron a dar lugar a una inflación de dos dígitos permitiendo que la oferta de dinero aumentara con suficiente rapidez como para ajustarse a la vez a la inflación y al incremento del producto real".

(16) Puede contrastarse la prudencia de las apreciaciones actuales con el tenor de las recomendaciones que se hacían en los años 50 o comienzos de los 60 en relación con las políticas de estabilización en América Latina.

(17) El profesor Gotfried Haberler, en un artículo reciente ("Inflation as a worldwide phenomenon. An overview", **Review of World Economics,** tomo 110, cuaderno 2, 1974), resume muy francamente la cuestión en esta forma: "...a mi juicio resulta evidente que las finanzas del gobierno (grandes déficits presupues-

b) **Transmisión vía déficit del comercio exterior**

Resta considerar la influencia de las conductas en el área del comercio exterior, que deben estimarse teniendo a la vista lo señalado antes sobre la internacionalización del problema inflacionario.

Son múltiples los elementos en esta cuestión, pero, en aras de la brevedad, nos concentraremos en el aspecto más acentuado en el debate, que se refiere al impacto eventual de los déficit del balance de pagos de los Estados Unidos.

Si bien no puede ignorarse ni subestimarse la incidencia de ese fenómeno sobre el equilibrio monetario internacional, cabe dudar de que haya sido la cuestión decisiva en la inclinación inflacionaria de las economías centrales y del mundo (18).

En realidad, las cifras disponibles no confirman tal suposición. Por lo menos hasta 1973, la relación entre la disponibilidad de reservas internacionales y la magnitud del comercio mundial —que es uno de los índices generalmente empleados— señala una disminución con respecto a la situación en 1960 y en 1065. En cambio, las reservas de los países en desarrollo, debido al alza de precios de los productos primarios, y particularmente del petróleo, muestran un mayor crecimiento relativo. Y esto, que sin duda ha gravitado en sus inflaciones internas, ciertamente no ha pesado en la mundial.

Sin embargo, es efectivo, que uno de los fenómenos sobresalientes de los últimos años ha sido el incremento de

---

tarios) y las presiones de los gremios a menudo ejercen fuerte y a veces irresistible presión política sobre las autoridades monetarias para que éstas aumenten la oferta de dinero, ya sea en forma activa o permisiva". Y añade en una nota de pie de página, "H. G. Johnson califica esto crítica y aún desdeñosamente de teoría política o sociológica de la inflación. Sea cual fuere el nombre que se le dé, se trata de un hecho que no puede ignorarse".

(18) H. G. Johnson, por ejemplo, ve la "inflación secular" como un "fenómeno mundial relacionado con el crecimiento excesivamente rápido de la base monetaria del sistema monetario internacional que adopta la forma concreta de un crecimiento acelerado de la tenencia oficial de dólares por extranjeros".

activos monetarios en manos privadas, eurodólares, por ejemplo. Pero también desde este ángulo las cifras no dan la razón a la hipótesis sobre una excesiva liquidez internacional. En efecto, en un trabajo del FMI se ha señalado lo siguiente:

> "En el período analizado (1954-1974) las importaciones mundiales han aumentado con mayor rapidez que las reservas mundiales, y la relación global entre las reservas y las importaciones ha disminuido en forma constante de 1954 a 1970. Esta conclusión no varía al incluir las tenencias de los particulares, pese a que la tendencia descendente adquiere mayor estabilidad" (19).

Por otro lado, y en relación con el problema que aquí importa, debe recordarse que los dos países que acumularon más reservas en dólares, República Federal de Alemania y Japón, estuvieron entre los que consiguieron controlar mejor las presiones inflacionarias. El desborde de los precios en Japón a partir de 1973 se debe al alza de los productos básicos y del petróleo. Asimismo, se ha pasado a menudo por alto el eventual efecto deflacionario en los Estados Unidos de los saldos acumulados por este país en el exterior y el consiguiente crecimiento substancial de sus importaciones.

Estos y otros hechos vuelven a comprobar la significación de las políticas internas y de los factores que la determinan sobre el curso del alza de precios.

Sin embargo, no cabe duda de que una de las consecuencias primordiales de los déficits norteamericanos fue decisiva para el recrudecimiento de la inflación. Nos referimos a las devaluaciones del dólar a partir de 1971. En Estados Unidos y en el plano de la economía internacional esos reajustes tuvieron repercusiones sensiblemente parecidas a las que han tenido o tuvieron las repreciaciones del tipo de cambio en nuestros países, en distintas coyunturas, aunque ellas, claro

---

(19) Véase, "Total international liquidity: economic evaluation and policy implications", documento del FMI, EBD/72/196, 1972.

está, nunca trascendieron hacia el exterior. Lo dicho, huelga advertirlo, no implica juicio contrario a los reajustes cambiarios, inevitables a largo plazo y más explosivos en la medida que se distancian más los niveles de precios domésticos de los externos.

Es necesario destacar el hecho anterior porque, en general, ha sido subestimado en el análisis del problema. En esa, como en otras oportunidades, el juicio expertos no previó el efecto sobre los precios, tanto el directo sobre las importaciones como los indirectos sobre otros bienes y servicios asociados con ellos, sin contar los atribuibles a la apreciación de las monedas de otros países de gran peso en el comercio mundial (20).

c) ¿Una mentalidad inflacionaria?

El último factor a mencionar entre los elementos propagadores es de orden subjetivo, pero no por eso es menos influyente, sobre todo en una coyuntura como la actual. Nos referimos a la difusión y el arraigo de las expectativas inflacionrias.

En esta materia, a la que se presta una creciente atención, las anticipaciones del alza de precios y la "piscología inflacionaria" se van traduciendo en una variedad de expedientes que, si bien buscan evitar las distorsiones y los daños del proceso, pueden de otro lado arraigarlo y acelerarlo. Para decirlo con palabras de una autoridad monetaria:

"En consecuencia, tenemos contratos sindicales más cortos, indización de los salarios y las prestaciones sociales,

(20) Fred Bergsten, un conocido economista de la Brookings Institution de Estados Unidos, afirma en un artículo reciente que la devaluación de 1971 "fue responsable por 25 a 50 por ciento de la rápida aceleración de la inflación entre 1972 y 1974", en "New Urgency for International Monetary Reform", revista **Foreing Policy**, junio 1975. Refiriéndose a la misma fuente y caso, un comentario del Herald Tribune (10 de junio, 1975) deja en claro que los expertos del gobierno estaban convencidos de que el impacto de la devaluación sobre los precios sería muy pequeño y que no previeron su incidencia sobre otros elementos, como el aumento de precios y volumen de las exportaciones.

cláusulas flexibles sobre el tipo de interés, modificaciones de las prácticas contables y otros sistemas conforme a los cuales los aumentos de precios se trasladan más rápidamente de lo que sería posible en otro caso" (21).

4. Los elementos coyunturales

Uno de los hechos más diáfanos del período reciente (1973-1974) es la irrupción de súbitas y profundas mudanzas coyunturales, que gravitan sobre una situación proclive a la aceleración inflacionaria y desatan presiones latentes o precariamente reprimidas. En los competentes análisis del proceso que ha venido llevando a cabo la OCDE (22), se pone de manifiesto una secuencia escalonada de impulsos en pro del alza de precios.

La primera etapa de este período se situaría aproximadamente entre mediados de 1972 hasta octubre de 1973, y se caracterizaría por una brusca alza en el precio de los productos primarios en relación con el nivel general de precios de todos los otros bienes, que fue apresurada por el surgimiento de un marcado desequilibrio entre la demanda final y la oferta corriente. Como se recordará, el fracaso de las cosechas de 1972 en algunos países productores repercutió con particular fuerza sobre el precio de los alimentos y de allí sobre los índices de precios al consumidor y mayoristas. Anotemos de paso que en general, fueron países desarrollados —sobre todo los Estados Unidos y Canadá— los más favorecidos por esa situación, aunque ello no obsta para que también padezcan sus derivaciones inflacionarias.

El segundo punto de quiebre tiene lugar a partir de octubre de 1973 y a raíz de la guerra en el Medio Oriente. "El efecto inicial —dice el estudio citado de la OCDE— fue añadir un nuevo elemento de incertidumbre a la situación mundial a lo que siguieron la escasez de petróleo, debida al embargo

(21) Discurso del Director-Gerente del Fondo Monetario, 28 de diciembre de 1974, **op. cit.**

(22) Véase, entre otros,"Aspects of world inflation", en **Economic Outlook**, 15 julio, 1974.

y al acaparamiento y posteriormente el alza substancial de los precios del combustible" (23).

Si estos dos "momentos", desde el ángulo de los países centrales, se presentan como influencias originadas en el exterior, el tercero, por el contrario, correspondería a la internalización de los impactos y al predominio de los impulsos domésticos. El aspecto fundamental habría sido la reacción de los trabajadores frente a los sensibles aumentos de precios registrados con anterioridad. De este modo, ... "a lo largo de 1973 ... en la mayoría de los países miembros se produjo una aceleración general de la tasa de aumento de los salarios y en la actualidad los salarios aumentan con suma rapidez pese a que no siempre tan rápidamente como los precios" (24). En otras palabras, aparece en el centro del escenario la bien conocida espiral precios-ingresos, personaje básico en las fases de aceleración inflacionista.

5. La crisis de las terapéuticas

Si es indudable que en las economías industrializadas reina una considerable desorientación en cuanto al diagnós-

(23) Como una ilustración del contraste de enfoques respecto a la incidencia del alza de precio del petróleo pueden tenerse a la vista las exposiciones de los delegados de Estados Unidos y de Irán en la última reunión del Banco Mundial-Fondo Monetario septiembre, 1974). El Ministro de Hacienda del primer país afirmó que: "Nuestra inflación se desarrolló por una combinación de factores: además de las presiones originadas por las prácticas de cartel en lo que respecto al petróleo, hemos sufrido infortunios, —incluyendo el mal tiempo que afectó las cosechas a través del mundo; mala sincronización en la convergencia cíclica de un auge mundial; y malas políticas—, reflejadas en años de excesivo gasto gubernamental y expansión monetaria". Por su lado, el representante de Irán hizo presente que: "Los antecedentes demuestran que la espiral inflacionaria fue originada por el alza rápida de los precios de los productos industriales mucho tiempo antes del incremento del precio del petróleo... es importante hacer notar que aún a su precio actual la incidencia del petróleo en la tasa de inflación de este año en los países industriales, que se estima ahora en 14 por ciento, es mayor, en promedio, que un 1,5 por ciento.

(24) Véase, "Aspects of world inflation", **op. cit.**

tico de la reactivación inflacionaria, el estado de cosas es muchísimo más grave si se tienen a la vista las discusiones respecto a cómo enfrentarla. Se deduce de las mismas que —si bien la mayoría tiene conciencia de que los escenarios han cambiado y de que, por ende, **no** caben las viejas recetas—hay, a la vez, una escasez llamativa de opiniones respecto a cómo lidiar con el nuevo cuadro. Y las que existen, anticipémoslo, han sido expuestas a muchas críticas o abren otras interrogaciones, quizás de mayor envergadura, en las que se introducen variables que desbordan claramente las molduras del problema inflacionario **strictu sensu.**

a) El éxito y la (reciente) impotencia del enfoque keynesiano

El primer aspecto a tener en cuenta es el desencanto con las políticas que han presidido, con distinto vigor y estilo, el desarrollo de los países centrales en la post-guerra, esto es, las inspiradas por la escuela keynesiana. Sin embargo, esta realidad encierra dos cuestiones diferentes aunque no contradictorias.

Por una parte, es indudable que las políticas llamadas genéricamente keynesianas, centradas en el sostén de la demanda efectiva global y del empleo pleno, principalmente por iniciativa de los gobiernos, tuvieron considerable éxito en la prosecución de sus fines. El dinamismo y la regularidad del crecimiento del período, las reducidas tasas de desocupación y el persistente ascenso de los niveles de vida (al margen de todas las reservas respecto a la "calidad del desarrollo), constituyen una demostración inequívoca del aserto. Evidentemente, no son la única explicación y causa. Entre otras, y paradojicalmente, no debería olvidarse el reto y acicate que ha significado para las economías de mercado la ampliación y el desarrollo sostenido de un área competitiva de los países socialistas o de planificación centralizada. Sin embargo, la consideración de sucesos como éste sólo corroboran el hecho de que aquellas políticas pudieron enfrentarse a esos desafíos.

En lo que respecta a la inflación, la verdad es que la corriente keynesiana no contemplaba terapia específica alguna acerca de ella, sea porque una de sus hipótesis principales

residía en que el sistema encerraba una persistente tendencia a la subutilización de los recursos —incluso al desempleo— sea porque el problema no revistió mayor gravedad durante buena parte de la post-guerra.

De ese modo, hasta más o menos la mitad del decenio pasado, las políticas keynesianas prevalecientes fluctuaron entre versiones expansivas o restrictivas de la orientación básica. Tan pronto aflojaba el ritmo de crecimiento y se comprometía la situación del empleo, llegaba la hora de relajar los frenos monetarios o fiscales para inyectar al sistema nuevos impulsos. A la inversa, cuando aparecían señales de "recalentamiento" y los precios tendían al alza, el timón giraba en el otro sentido, más por la vía de la disciplina monetaria que de la fiscal —que es mucho más difícil de aplicar en el corto plazo, por razones bien conocidas— la rigidez de los gastos, etc.

Por otra parte, el ejercicio debía tener en cuenta un tercer elemento, que era el equilibrio de las cuentas exteriores. Una expansión muy acelerada —al menos en las condiciones en que tenía lugar— no sólo repercutía sobre los precios, sino que se manifestaba asimismo en déficit crecientes del balance de pagos.

No hay duda de que este análisis es válido principalmente para los Estados Unidos y Gran Bretaña. Con algunas excepciones, los países europeos han logrado encarar ese dilema en mucho mejor forma tanto por haber tenido en cuenta los factores institucionales del problema como porque ha habido una mayor continuidad en la política seguida (25).

---

(25) Refiriéndose al primer aspecto en OCDE, **Economic Outlook** (16 de diciembre, 1974), se apunta lo siguiente:
"Una serie de países pequeños estiman que han complementado muy provechosamente el manejo de la demanda global con la adopción de una serie de políticas que van desde medidas parciales, como la indización de los salarios o el control de precios, a políticas amplias de precios e ingresos en que revisten especial interés la coordinación de las políticas fiscales y de ingresos. Hay indicios de que tal enfoque de 'políticas múltiples' a menudo ha ayudado a combinar un crecimiento sostenido y bastante

Sea como sea, lo cierto es que hacia fines de los años 60 la operación compensatoria de sístoles y diástoles del sistema entró a un período de rendimientos decrecientes y, para algunos, de virtual impotencia. Si se recurría a los instrumentos expansivos, era más probable que se acelerara el alza de precios y no que se dinamizara la producción. Si se ponían en funcionamiento los instrumentos restrictivos, había una clara posibilidad de que se acentuara la atonía del sistema y creciera el desempleo, sin que éste aparejase un alivio proporcional de la tendencia alcista de los precios (26).

Frente a la disyuntiva planteada se manifiestan algunos criterios principales con respecto a la acción que debe seguirse. De un lado, están las variantes del árbol keynesiano, todavía no reemplazado. Hasta fines de 1974 predominaban los partidarios de una acción resuelta en el sentido deflacionario, aunque los acontecimeintos en los Estados Unidos —país en que tienen una influencia significativa— han llevado a poner en duda la viabilidad de tal política en las condiciones presentes de franco estancamiento, creciente desempleo y reducido efecto relativo sobre los precios y las remuneraciones.

---

rápido con alzas relativamente bajas de los precios, y los países que lo han aplicado han estimado que pueden reaccionar ante la crisis del petróleo en forma análoga, disminuyendo el efecto de contracción de la demanda real a que da lugar el mayor precio del petróleo, al mismo tiempo que limitando la propagación de su influencia inflacionaria a través de la espiral salarios-precios". De otro lado, y con respecto a este problema de la continuidad de políticas, cabe recordar que en los Estados Unidos, en los últimos cuatro años, ha habido prácticamente nueve políticas distintas para encarar los problemas de inflación y crecimiento.

(26) En cierto modo corrobora esta afirmación la que hizo el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos al plantear muy concisamente la esencia de la nueva situación en su discurso ya mencionado de septiembre de 1974 en la reunión de Gobernadores del FMI y del BIRF: "...es obvio que en la mayoría de los países ya no se trata de hacer frente a la conocida situación del pasado, en que se compensaba un poco más o menos de inflación con un poco más o menos de crecimiento. Hacemos frente a la amenaza de fuerzas inflacionarias tan intensas y persistentes que podrían poner en peligro no sólo la prosperidad, sino incluso la estabilidad de nuestras sociedades".

Quienes están por un viraje en la dirección contraria —esto es, de la reactivación económica— tienen a su favor los datos y la falta de perspectivas de la situación y la política actuales, pero no alcanzan evidentemente a ofrecer una garantía de que sus medicinas tradicionales rindan los frutos esperados, en lugar de ser otra etapa en lo que se ha llamado políticas de "pare-adelante-pare" **(stop and go**, en la popular versión inglesa), en que más que una redinamización, podría encerrarse otro impulso a la inflación.

Sin embargo, aparte sus diferencias —a menudo muy importantes por la significación del factor tiempo en las decisiones que se adopten— sobresale la común convicción de que el **quid pro quo** entre inflación y empleo pleno no puede implicar un sacrificio substancial de ninguno de los dos términos del problema.

b) La ortodoxia (o heterodoxia) monetarista

Una segunda corriente, sin duda de menor peso que las anteriores, pero que gravita significativamente en algunos centros académicos, es la denominada monetarista. Aunque en este momento y en las terapéuticas se aproxima a la variedad restrictiva de la familia keynesiana, merece un comentario aparte. En el hecho, aquella ineficacia relativa del abordamiento antes en boga le ha dado mayor circulación, aunque ella, bien se sabe, no alcanza en ninguno de los países centrales a las esferas dirigentes. Por eso, desde este punto de vista, más que considerarla como manifestación del pensamiento ortodoxo, bien podría estimarse como una de las heterodoxias en curso.

Los criterios monetaristas se explayan en varias dimensiones. En el plano más general está la tesis de que el sistema económico, dejado al arbitrio de las fuerzas del mercado y con el respaldo de una política monetaria adecuada, que no se especifica mayormente (27), habría conseguido mejores

(27) Una de las proposiciones básicas es que la oferta monetaria debería crecer a tasas regulares y siguiendo los incrementos reales del producto, de manera de no introducir dislocaciones de inclinación inflacionaria o deflacionaria.

resultados que las orientaciones keynesianas, y sin proclividades inflacionarias (28). Sin poder entrar aquí a una discusión detenida de este punto de vista, bastaría señalar su desconsideración de la evolución pasada del sistema, cuyas características se recordaron en páginas anteriores. En efecto, difícilmente podría encontrarse testimonio de que la economía de pre-guerra, ajena a todas las interferencias keynesianas, haya sido 'intrínsecamente estable".

De otro lado, y en un plano más concreto, se discierne la crítica de que las políticas de inspiración keynesiana por lo general han reforzado las inclinaciones de las fases de expansión o contracción en lugar de moderarlas. Otra vez —y al igual que en el caso de la continuidad de las directivas— la reserva parece tener bastante validez en lo que se refiere a la experiencia de los Estados Unidos y Gran Bretaña en los últimos años.

Pero sin duda el aspecto más controvertido de las posiciones monetaristas reside en su valorización del control de la oferta de dinero como principal herramienta antiinflacionaria. Dicho en otras palabras: para esa corriente, la disciplina de los precios sólo podría lograrse si la compuerta monetaria es manejada con tal energía y parquedad que el alza de precios se doblega o se hace imposible (29).

(28) Según H. G. Johnson, uno de los más reputados portavoces de la corriente. "En cierto modo, lo fundamental de la controversia entre keynesianos y monetaristas es que los primeros estiman que la economía real es sumamente inestable y que la gestión monetaria es a la vez poco pertinente y no ejerce mayor control sobre ella, mientras que los segundos, por el contrario, sostienen que la economía es instrínsecamente estable, pero puede perder la estabilidad como consecuencia de hechos monetarios y, por lo tanto, hay que procurar en lo posible dominarlos a través de una política monetaria atinada". Véase **Inflation and the monetarist controversy**, North Holland Publishing Co., Amsterdam, 1972.

(29) Como signo de los tiempos que corren puede considerarse el hecho de que haya perdido toda actualidad la polémica entre los partidarios del tratamiento de **shock** para detener la inflación y los "gradualistas". Hoy puede decirse que todos son gradualistas, excepto, claro está, los más extremos portavoces del monetarismo.

Aunque podrían señalarse excepciones al principio general, sobre todo en plazos relativamente cortos, bien puede aceptarse su validez hipotética si —y aquí es fundamental el condicionamiento— la autoridad monetaria se encuentra en alguna de estas dos posiciones-límite: a) tiene poder absoluto para establecer la magnitud del incremento de dinero, o b) con el completo respaldo del poder público está en condiciones de disciplinar y manejar todas las presiones que se descargan sobre ella.

No parece que nadie sustente la primera posibilidad a la luz de las circunstancias de la sociedad moderna. Por lo tanto, sólo queda en pie la segunda. En abstracto, no hay razón para desecharla como suposición fuera de la realidad. Sin embargo, en la medida en que se la toma como base y en que se profundiza en su significado y sus implicaciones, no cabe duda de que desplaza el problema de la esfera estrictamente monetaria hacia otros campos u otros variables totalmente ajenas.

En efecto, al admitir el hecho patente de que los bancos centrales no tienen imperio autónomo y soberano sobre las compuertas que gradúan la oferta de dinero, es evidente que sus decisiones quedarán supeditadas a la forma y el éxito con que se manejan los múltiples resortes o fuentes que originan la demanda de medios de pago. En breve, pues, dominará el espectro general de la política económica y, tras de éste, la variedad de elementos que lo configuran. Esencialmente, las determinaciones de la autoridad monetaria sancionarán una realidad que, en medida decisiva, se gesta y se plasma fuera de su órbita, lo cual no lleva por cierto a olvidar su importante papel como un "mecanismo de propagación" de tendencias de distinto signo o como elemento clave para la asignación de recursos en una economía de mercado.

Si estas observaciones se contrastan con la experiencia de las economías centrales, será fácil comprobar que la visión monetarista se ha enfrentado —o ha tenido que acomodarse con ellas— a circunstancias básicas y comunes como el com-

promiso con el crecimiento sostenido y el pleno empleo, la fuerza y el equilibrio de los grandes conglomerados sociales, la dilatación de los gastos militares y de la seguridad social, etc. En definitiva son estos elementos los que han establecido aquel espectro general de política económica que ha encuadrado el comportamiento de las autoridades monetarias (30).

c) Las condiciones principales

La sola presentación de esas opciones de políticas antiinflacionaria abre una obligada interrogación sobre lo que podría sustentarse en un enfoque latinoamericano del asunto.

Más aún: esa interrogación se justifica sobradamente desde el momento que los análisis estructuralistas han dicho muy poco respecto a tácticas y procedimientos para hacer frente a una inflación en curso o en aceleración.

Aceptamos la crítica, pero tenemos que hacer presente que esa omisión tiene fundamentos bien atendibles. El principal es que cualquier diseño de acción debe asentarse en las circunstancias específicas de una determinada realidad y

(30) Analizando los altibajos de la posición monetarista, H. G. Johnson, en **Inflation and the monetarist controversy, op. cit.**, hace este comentario: "...en los últimos años se ha estimado generalmente que la verdadera fuerza que mueve el auge del 'monetarismo' (enfoque de la teoría de la cantidad) es el hecho de que el enfoque keynesiano optativo no ha logrado abordar eficazmente el problema de la inflación en términos concretos de política económica... en ambos países (Estados Unidos y Gran Bretaña) el triunfo del monetarismo ha tenido muy corta vida y el enfoque de la teoría de la cantidad vuelve a perder terreno, en parte porque en su entusiasmo por el tardío reconocimiento popular, los monetaristas exageraron mucho la fuerza —cosa distinta de la necesidad— de la restricción monetaria como medio para detener la inflación cuando ésta ya se ha desatado, tanto en función del volumen y la duración del desempleo requerido para cambiar las expectativas inflacionarias y, por tanto, el comportamiento en la determinación de salarios y precios... cuando realmente se plantea la cuestión el proceso político atribuye un costo relativamente bajo a la inflación y un costo relativamente alto a una elevada tasa de desempleo".

coyuntura. En otras palabras, no hay lugar para generalizaciones en cuanto a procedimeintos —salvo al nivel de sensatos lugares comunes, como que tendrá que rectificarse el desequilibrio fiscal, que habrá que controlar la expansión monetaria, que será necesario disciplinar los movimientos de precios e ingresos o que habrá que fortalecer el balance de pagos. Pero el "cuánto" y el "cómo" estarán supeditados al "cuándo" y al "dónde" y a la apreciación de un conjunto de variables de distinta índole —y **principalmente políticas**, que corresponde calibrar a los especialistas. Y sobra agregar que en esta evaluación los estructuralistas pueden equivocarse tanto o más que los monetaristas...

Sin embargo, a otro nivel, existen para nosotros algunos elementos de significación crucial para las estrategias desinflacionarias de las comunidades indstrializadas, que también son relevantes, aunque en distinto grado y forma, para los países de la periferia.

El primero estriba en que la inflación no puede abordarse al margen del proceso de concentración económica que es la característica necesaria e irreversible de la sociedad industrial moderna —en unas partes como consecuencia del desarrollo, en otras como aspecto "prematuro" del subdesarrollo. Y en esto debe valorizarse en toda su hondura la participación de un sector público —tradicional y de empresas, que crece con el tiempo.

Esa realidad condiciona —aunque ciertamente no elimina, el funcionamiento del mercado en un sentido esencial (esto es que pasarán decesivamente las demandas de la población y del Estado), pero no hay duda de que se trata de un mercado influenciado y manipulado por los grandes consorcios privados y públicos.

En otras palabras, vivimos una etapa de "socialización" objetiva; de "planificación" **de facto** de las grandes entidades económicas, que se lleva a cabo, sin embargo, en compartimientos separados, con escaso concierto a corto, mediano o largo plazo, ni siquiera de orden "indicativo", en la mayoría de los países capitalistas desarrollados.

Colocada en un sentido positivo, esta hipótesis lleva a sostener que los desequilibrios, desajustes y fricciones que constituyen uno de los manantiales de la inflación difícilmente podrán ser superados sin una **"institucionalización"** explícita y efectiva de modalidades de planificación capaces de integrar (de alguna manera y a su modo particular) las decisiones de las grandes unidades económicas en cada país.

En este respecto, y como una disgreción útil, podría argüirse que este imperativo que se plantea para las economías capitalistas, desarrolladas o no, tiene su contrapartida en las socialistas más industrializadas en la creciente importancia relativa que se ido atribuyendo a los mecanismos e indicaciones del mercado —consecuencia lógica de la mayor complejidad de la asignación de recursos en economías que están sobrepasando niveles de ingreso que implican cambios importantes y continuos en la estructura de la demanda.

Por desgracia —o quizás fortuna, al menos potencialmente, aquél proceso de "socialización" se ha internacionalizado. Y el problema, entonces, se ha hecho aún más complejo, ya que salvo las grandes unidades nacionales (y ni siquiera éstas por completo), las otras no pueden aspirar a que su exclusiva planificación interna ponga bajo control a las variables externas. Pero la experiencia de ciertos países del norte de Europa, otra vez, nos demuestra que existe algún radio de maniobra si la política económica tiene una amplitud adecuada.

Esta necesidad de planificación en la asignación de recursos —que comparte mucha gente de muy distintas afiliaciones ideológicas, paradojalmente perdió fuerza en la mayor parte de las economías industrializadas a causa de la expansión dinámica de los últimos años— ahora interrumpida (31). Y no deja de ser curioso que en los países rectores, como es el caso de Estados Unidos, ella haya sido actualizada (aparte de algunas grandes personalidades académicas y heterodoxas,

(31) Es posible que la expansión relativamente dinámica de América Latina en el último lustro, en gran parte atribuible al auge del comercio mundial, haya sido también causa principal del debilitamiento de sus experiencias en planificación.

com Gailbraith) por empresarios de la "créme" de las grandes empresas, v.g. Henry Ford. Ellos parecen más sensibles al mensaje de los tiempos que el mundo académico y el político, salvo contadas excepciones.

El segundo elemento tiene que ver con la realidad estructural impuesta por la concentración económico-social de los sistemas modernos —**urbi et orbi**, que exige poner en evidencia la **rationale** del proceso distributivo.

Ahorramos disgresiones al respecto. Basta tener a la vista la importancia artibuida a las llamadas políticas de ingreso ("income policies") para darnos cuenta de que una de las grandes preocupaciones de los economistas clásicos ha recuperado su lugar preminente. Así ha hecho crisis la contención neo-clásica de que el problema de la distribución del ingreso es sólo un capítulo de la teoría de los precios o que se trata de una preocupación que introduce indebidos "juicios de valor" en las apreciaciones económicas.

Hoy día, parece evidente que la difusión y arraigo de la inflación están ligados indisolublemente con ese problema —y que él no se puede resolver ni esquivándolo o diluyéndolo (como sería la variante papulista) ni tratando de extirparlo (como sería la variante retrógrada). En un caso y otro hay testimonios evidentes de que esas posturas no consiguen su objetivo en el mediano plazo —y a veces ni siquiera en el corto, salvo, quizás, a costa de un radical decrecimiento de la actividad económica, difícilmente perdurable.

Esta es otra cuestión en que se emparentan distintas economías y sistemas —industrializados y subdesarrollados, capitalistas y socialistas. Y la verdad es que ni en una ni en otra se han esclarecido "reglas de juego" sobre la materia —y menos aún se ha logrado o quizás intentado instruir sobre su naturaleza a las mayorías populares (32).

---

(32) Las dificultades al respecto pueden apreciarse a la luz de las discusiones sobre incentivos morales y materiales en Cuba o sobre los márgenes de desigualdad "tolerable" en China y

Se hicieron algunas referencias al reparto de los frutos del progreso técnico en una sección anterior (véase pág. 20). Ahora sólo sabe reiterar que cualquier acercamiento a la **"institucionalización"** de las presiones y conflictos respecto a la repartición del ingreso parece constituir ingrediente indispensable de las políticas antinflacionarias.

En resumen, desde nuestra perspectiva, un avance claro de la planificación (primero a nivel nacional; paralelamente —y a mayor plazo, a la internacional); y la diludidación de las cuestiones sobre la distribución social de los frutos del desarrollo, parecen elementos imprescindibles (aunque no únicos, por cierto) de cualquier política encaminada a sojuzgar la inflación.

Albania, en las cuales se toma a menudo como punto de referencia "no reproducible" la situación respectiva en la Unión Soviética. Véase al respecto, **Le Monde Diplomatique**, noviembre de 1974.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Santiago, Chile

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Vol. XVIII, Nos. 1 y 2, 1973
NACIONES UNIDAS, Nueva York, 1973

CEPAL. BOLETÍN ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA VOL. XVIII. N. 1 Y 2. PP. 1-12. AÑO 1973

DESARROLLO: IMÁGENES, CONCEPCIONES, CRITERIOS, AGENTES, OPCIONES [1]

por *Marshall Wolfe* *

I. Imágenes del desarrollo

Hace más de 25 años que los dirigentes políticos de la mayoría de los pueblos vienen apoyando la idea del "desarrollo" como tema central de la política gubernamental, y afirmando que todos los pueblos tienen el derecho a desarrollarse y también la capacidad para hacerlo. Teóricos y prácticos, de los orígenes más variados, han explorado las bases y repercusiones de esta posición, que se ha popularizado por diversos medios. Miles de especialistas han llegado a derivar del "desarrollo" su medio de vida.

Esta prolongada preocupación por el desarrollo no ha acercado el mundo a un consenso definitivo sobre qué es el desarrollo ni sobre cómo debe alcanzarse; sorprende que diferentes concepciones y enfoques sigan coexistiendo e interpenetrándose, sin verse afectados por las demostraciones que, de su mutua incompatibilidad o de su incongruencia con la experiencia, se hacen en numerosas publicaciones polémicas y críticas. Casi ninguna de las ideas sobre el desarrollo que estaban en boga hace 25 años ha sido desacreditada definitivamente —a juzgar por la frecuencia con que aparecen en las declaraciones de política— pero junto a ellas han surgido ideas muy diferentes, muchas de las cuales se derivan de interpretaciones del cambio societal vigentes mucho antes de que la expresión "desarrollo" saltara al primer plano. Las circunstancias en que se realiza el debate internacional en torno al desarrollo promueven el eclecticismo, la fácil aceptación de novedades superficiales, la indecisión ante opciones definidas y el olvido de la experiencia pasada. De hecho, el debate consiste en gran medida en afirmaciones rituales o en un diálogo de sordos.

De este debate pueden deducirse varias concepciones del desarrollo y enfoques radicalmente diferentes. Las diferencias se centran en torno a las cuestiones siguientes: *a*) imágenes del orden internacional y de su papel en el desarrollo nacional; *b*) imágenes de las estructuras sociales nacionales existentes y de las relaciones de poder; *c*) imágenes teñidas de apreciaciones valorativas sobre la sociedad futura que se espera que surja del proceso de desarrollo; *d*) naturaleza de los agentes en que se confiará para que dirijan o impulsen el desarrollo; *e*) opciones que tienen los agentes al tratar de avanzar desde el presente insatisfactorio hacia el futuro preferido. Lógicamente, las concepciones y enfoques adoptados respecto de estas dos últimas cuestiones deben derivar de los adoptados en relación con las mis-

* El autor es actualmente Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina.

[1] Este trabajo se preparó para contribuir al debate de las cuestiones que han de confrontarse en un intento por definir un "enfoque unificado del análisis y la planificación del desarrollo". Desde 1971, la Comisión Económica para América Latina ha estado colaborando con el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y la División de Desarrollo Social de las Naciones Unidas en exploraciones multidisciplinarias de este tema. La información sobre las iniciativas de las Naciones Unidas que condujeron al proyecto conjunto, y sobre diversos estudios acerca de temas conexos, figura en "La planificación y el desarrollo socioeconómico unificado: nuevos horizontes", *Revista internacional de desarrollo social*, No. 3 (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.71.IV.9). Las conclusiones preliminares del grupo investigador se reprodujeron en un informe preliminar del Secretario General titulado "Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo" (E/CN.5/477, 25 de octubre de 1972). También se ha publicado el informe de una reunión de un grupo de expertos sobre esta cuestión, realizada en Estocolmo del 6 al 10 de noviembre de 1972 (E/CN.5/490, 23 de enero de 1973).

mas. En la práctica pueden no corresponder muy estrechamente.

La primera cuestión sugiere tres imágenes posibles de las relaciones internacionales en cuanto al desarrollo: una procesión, una pirámide viviente y una carrera hacia un pozo sin fondo.

La primera imagen ha presidido las actividades de los organismos burocráticos y de investigación internacionales; de asesores y promotores profesionales; de los informes, resoluciones y recomendaciones dedicados a la proposición de que los gobiernos son entidades racionales, benévolas y consecuentes, ansiosas de progresar hacia el "desarrollo", la "modernización" y la "justicia social" sólo con que se les diga cómo hacerlo; y de que en algún lugar existe la Verdadera Senda, que se les puede señalar. Que los manuales producidos por los mecanismos internacionales aparentemente no los hayan puesto en esa buena senda todavía, significa que debe haber faltado alguna instrucción esencial. De esta manera los manuales para el desarrollo se vuelven cada vez más complicados y "generales". Se magnifica la "planificación" como una entidad mística que resolverá todos los problemas una vez que se la conciba correctamente: "la planificación debe prestar más atención a..."; "la planificación debe ser general..."; "la planificación establece..., permite..., dispone...", como lo expresan las fórmulas de los informes internacionales. La suposición de racionalidad y benevolencia efectiva o potencial de los gobiernos vincula a los países de altos ingresos con los de bajos ingresos en la búsqueda del desarrollo. Si aquéllos no han hecho todavía lo suficiente por ayudar a éstos, lo harán tan pronto como se les demuestre en forma convincente que tanto su deber como su interés lo aconsejan.

La concepción del desarrollo es lineal. Se resume en la consigna de "cerrar la brecha". Imaginemos una procesión desordenada de países. Los primeros avanzan cómoda y confiadamente, ya dentro de las fronteras de la Tierra Prometida. Unos pocos países en el medio marchan rápidamente, intentando vencer la fatiga y hacer caso omiso del hambre y los pies adoloridos, viendo cómo comienza a estrecharse la distancia que los separa de los primeros. Un mayor número de países, más pequeños y más débiles, se distancian cada vez más de la vanguardia, mientras envían desesperados mensajes hacia la cabeza de la columna: "Cumplan con su deber: ayúdennos a marchar más rápidamente". Algunos gritan y se desgarran la piel de frustración; unos pocos se han detenido en una apatía desesperada. Los manuales generalmente critican algunas de las medidas tomadas por los primeros en el pasado; el "costo humano" fue innecesariamente elevado. Sugieren atajos basados en esta experiencia, pero en lo principal suponen no sólo que la dirección tomada por la vanguardia era la correcta para sus propios intereses, sino también que es conveniente y posible para los seguidores.

Sugieren la segunda imagen las opiniones de muchos sociólogos y estudiosos de la ciencia política, y de algunos economistas, que rechazan o desestiman el clamor por manuales de desarrollo universalmente aplicables, y que ponen en duda la capacidad de la mayoría de los gobiernos nacionales, y del propio orden internacional, para generar procesos que justifiquen las esperanzas que se han puesto en la expresión "desarrollo". Desde este punto de vista, los procesos de desarrollo seguidos por los países que actualmente tienen altos ingresos no son válidos hoy para el resto del mundo, salvo muy contadas excepciones. En realidad, los países de altos ingresos han podido "desarrollarse" en gran medida gracias a su capacidad para explotar y dominar a los demás, y con distintas apariencias esto sigue siendo verdad hoy día. Mientras perduren sus actuales estructuras económicas y políticas, son incapaces por naturaleza de ayudar a los demás países a que los alcancen. Los modelos que ofrecen atraen al resto del mundo a un callejón sin salida, debilitando la capacidad nacional de tomar las decisiones necesarias para un desarrollo auténtico y autónomo.

Por tanto, el sistema mundial está representado por una pirámide viviente, en vez de una procesión: los países que están en la cima son capaces de subir cada vez más porque descansan sobre los hombros de los que están debajo. Como la pirámide es una estructura viviente, se halla en continuo movimiento: los que están abajo intentan encaramarse o escapar, y los que están arriba intentan maniatarlos en su lugar mediante combinaciones cambiantes de fuerza y engaño, amenazas e incentivos. Los que están arriba se apoyan unos en otros, pero al mismo tiempo cada uno trata de levantarse sobre los hombros de los demás. De vez en cuando una gran convulsión estremece toda la pirámide, cuando la competencia en la cima se vuelve violenta y aumentan las oportunidades que tienen los de abajo de subir o escapar. Para los que ahora están cerca de la base de la pirámide, el "desarrollo" presupone la destrucción de toda la estructura y su reemplazo por relaciones igualitarias y cooperativas entre las unidades. Esta imagen piramidal del sistema internacional suele acompañar a una imagen semejante de las estructuras de poder dentro de las unidades. Puede o no concluirse que los patrones de consumo y producción de los países que están ahora en la parte superior de la pirámide son inalcanzables o inconvenien-

tes para el resto; en todo caso, se busca un mayor énfasis en el control gubernamental de la producción, en formas colectivas de consumo y en la distribución equitativa de bienes y servicios para continuar la transformación de las estructuras piramidales nacionales e internacionales.

Cobra rápidamente importancia una tercera imagen que niega premisas fundamentales comunes a las otras dos respecto de la viabilidad y conveniencia del aumento a largo plazo de la producción y el consumo y de la capacidad ilimitada de la innovación tecnológica para resolver problemas. Los recursos naturales son finitos; la alteración del medio ambiente que es inseparable de cualquier esfuerzo prolongado por aumentar los niveles de producción y consumo de una población mundial que crece cada vez más lleva al desastre ecológico; la esperanza de que las sociedades de bajos ingresos tengan alguna vez recursos y capacidad productiva suficientes para alcanzar los niveles actuales de bienestar material de las sociedades de altos ingresos es absurda; éstas perecerán y arrastrarán al resto de la humanidad con ellas si no transforman sus propias expectativas y modos de vida. Esta imagen, planteada primeramente por especialistas en demografía y en ecología, se está difundiendo entre la opinión pública informada con gran rapidez, ayudada por la notoriedad cada vez mayor de subproductos no deseados del crecimiento económico y demográfico. En otros medios, especialmente en la opinión pública de las sociedades que más pugnan por "cerrar la brecha" o encaramarse en la pirámide, crea, como es natural, frustración y rechazo intensos.

Según este diagnóstico, la procesión se dirige no hacia la Tierra Prometida, sino hacia un pozo sin fondo. La lucha piramidal tiene lugar sobre arena movediza, la que tragará a todos los participantes tanto más rápidamente cuanto más se esfuercen por subir. La única esperanza es detener la procesión o la lucha, estableciendo prioridades completamente diferentes para la actividad humana, logrando que el crecimiento demográfico sea de cero, cuidando los recursos y subordinando la producción y el consumo a la mantención de un equilibrio ecológico que sea viable a largo plazo.

Estas tres imágenes resumen una gran variedad de corrientes de opinión, muchas de ellas antagónicas entre sí. El primer bando cuenta con partidarios que van desde los creyentes fervorosos en la planificación econométrica y en la elevación al máximo de la inversión productiva, hasta profetas y promotores del "desarrollo de los recursos humanos", "el desarrollo de la comunidad", "la motivación por los logros", etc. El mínimo común denominador es la fe en la racionalidad y benevolencia potenciales de los gobiernos nacionales y del orden internacional. En el segundo bando forman desde varias escuelas de marxistas revolucionarios —que aspiran a la transformación simultánea del orden internacional y del control nacional de los medios de producción como requisitos previos para el desarrollo equitativo a escala mundial— hasta "realistas" preocupados por las posibilidades de supervivencia, de maniobra y de aumento de la capacidad de negociación nacionales o de clase, dentro de estructuras de dominación y dependencia que se consideran inherente y permanentemente paralizantes e inequitativas. El mínimo común denominador es la preocupación por cuestiones de poder y por la identificación de fuerzas sociales capaces de dirigir el "desarrollo". En el tercer bando militan desde quienes creen que pueden surgir y surgirán sociedades humanas más felices y más creadoras sobre la base de una transformación de los valores actuales, hasta profetas de la hecatombe inevitable de toda la raza humana. El mínimo común denominador es el rechazo de la viabilidad y de la conveniencia de continuar aumentando indefinidamente la población y la producción.

Aún predomina el primer bando en el campo internacional, pero con muchos indicios de estar perdiendo confianza en sí mismo y de estar contaminándose cada vez más con preocupaciones emanadas de los otros dos bandos. El eclecticismo y el ansia de satisfacer todos los intereses capaces de hacerse oír en las reuniones internacionales, característicos de este campo, lo hacen vulnerable a esa contaminación. Cada vez se insta más a los gobiernos a hacer cosas diferentes y a hacerlas mejor que en el pasado. Los portavoces oficiales denuncian la corrupción, el burocratismo, la distribución desigual y la dependencia externa, y prometen que sus respectivos gobiernos enmendarán rumbos. Las declaraciones sobre la necesidad de hacer frente a las realidades de poder internacionales y nacionales, de buscar apoyo sobre la base de los intereses de determinadas clases y en determinadas políticas de desarrollo, aparecen incluso en los preámbulos de los planes de desarrollo económico. Comienza a reconocerse oficial y expresamente, por mucho que este reconocimiento sea a regañadientes, lo indispensable de limitar la población y conservar los recursos, así como los peligros y la futilidad de producir por producir.

Hay límites claros a la capacidad de las organizaciones intergubernamentales o de los gobiernos nacionales para determinar lógica y objetivamente las consecuencias de las muchas variantes de las tres imágenes y escoger en consecuencia

un marco político armónico. Es tarea difícil para los especialistas en estudios sobre el desarrollo, cuyo *status* depende de la realidad de algo identificable como "desarrollo", sobre el cual puedan aconsejar útilmente a los gobiernos, y efectuar investigaciones orientadas a la formulación de políticas. Es tarea aún más difícil para los dirigentes políticos y para los administradores. ¿Qué sucederá si el Estado, tal como está constituido ahora en los países ricos y en los pobres, es incapaz por naturaleza de llevar adelante el "desarrollo" de los países pobres mediante la acción racional, benévola y planificable, o si lo que hasta ahora se ha considerado "desarrollo" lleva al desastre? ¿Qué función le quedará al teórico y al asesor del desarrollo? ¿A quién deberá asesorar, si ha de hacerlo? ¿Puede abrigar la esperanza de formular concepciones o criterios de desarrollo que correspondan a procesos de cambio reales, viables y convenientes; que sean susceptibles de intervención gubernamental racional en pro del bienestar humano, y que sean inteligibles, por lo menos como base para discutir posibles líneas de acción, para personas cuyo punto de vista sufre la influencia de alguna de las tres imágenes?

II. Concepciones, valores y criterios para estilos de desarrollo

En los primeros años de la preocupación internacional por el "desarrollo" sus proponentes daban por supuesto casi universalmente, con diversos grados de énfasis y de disposición a admitir la importancia de otros factores, que su elemento central consistía en elevar la producción por habitante, principalmente mediante la industrialización, y que esto requería la elevación al máximo de la tasa de inversión "productiva". Este punto de vista suponía explícita o implícitamente que los países industrializados de altos ingresos del mundo son "desarrollados", que ésta es una situación envidiable, y que el resto del mundo puede alcanzarla. Los proponentes del "desarrollo" podían tener dudas respecto de la capacidad de los países menos favorecidos para "desarrollarse" mediante la industrialización, pero como la única otra posibilidad parecía ser que siguieran siendo pobres y atrasados, estas dudas, en la atmósfera de consenso sobre el derecho universal a desarrollarse, se excluían del debate público intergubernamental.

En la actualidad esta concepción del desarrollo ha sido criticada tan repetidamente y desde tantos puntos de vista que prestarle mayor atención sería como hacer leña del árbol caído. Pese a todo, sigue porfiadamente vigente en los puntos de vista de muchos dirigentes políticos, planificadores y empresarios y el considerarla como una opción real que debe refutarse condiciona la forma en que otras corrientes de opinión buscan concepciones más satisfactorias de desarrollo. Su argumento consiste en que la búsqueda exclusiva de un objetivo de crecimiento económico ha resultado contraproducente. En realidad, los últimos 25 años ofrecen muy pocos ejemplos convincentes de países que hayan sido capaces de una búsqueda exclusiva del crecimiento económico durante cualquier extensión de tiempo, aunque puede haber habido muchos dirigentes políticos y planificadores que creyeron estar intentándolo. Una búsqueda exclusiva de este tipo requiere una combinación excepcional de fuerza y continuidad del régimen político, de dotación de recursos y de una coyuntura internacional favorable. En los pocos casos en que estos requisitos han estado presentes, la búsqueda exclusiva del crecimiento económico no ha sido contraproducente en sus propios términos, ni en el de los intereses de los grupos que controlan el proceso, aunque los resultados estén abiertos a la crítica desde el punto de vista del bienestar humano y de los valores de equidad y pese también a que cabe dudar de la capacidad de manejar a largo plazo las tensiones resultantes.

En los ataques contra la identificación del desarrollo con el crecimiento económico se mezclan comúnmente varios tipos de argumentos: los costos humanos son demasiado altos; los resultados son inevitablemente inequitativos; el tipo de "sociedad de consumo" a que conduce es indeseable por naturaleza, aunque se alivien las inequidades; las resistencias societales y las incompatibilidades estructurales obstaculizarán o perturbarán el propio crecimiento económico a menos que en el modelo de desarrollo se sitúe en primer plano el cambio de la sociedad; las relaciones internacionales son incompatibles con la industrialización acabada de los países ahora atrasados. A veces los proponentes de enfoques optativos del desarrollo dan la impresión de estar inspirados por premisas de valor al rechazar como criterio exclusivo el del "crecimiento económico" pero a la vez parecen estar recurriendo a argumentos "prácticos" para tratar de convencer a los dirigentes políticos y a los planificadores de que no dará resultado. A veces los propios planificadores parten de un intento por comprender y evitar los "obstáculos sociales" prácticos que se suponen responsables de la frustración de sus estrategias de crecimiento económico, y entonces introducen premisas de valor para reforzar sus

argumentos en favor de los cambios estructurales necesarios.

Las reuniones internacionales recientes dan la impresión de que los argumentos sólo han penetrado superficialmente en el pensamiento de los dirigentes políticos y en la opinión pública de la mayoría de los países. Persiste la suposición de que todos los países enfrentan una opción real entre "concentrarse en el crecimiento económico" (imitando las primeras "etapas" de los países ahora "desarrollados") o equilibrar el crecimiento económico (que se supone esencial en todo caso) con grandes asignaciones de recursos a servicios sociales y con medidas de redistribución del ingreso (imitando las etapas posteriores de los países ahora "desarrollados"). Estas suposiciones son compatibles con cualquiera de las dos primeras imágenes antes descritas, aunque los agentes y las estrategias serían diferentes. Desde luego que son radicalmente incompatibles con la tercera imagen, aunque puede observarse una división semejante, todavía embrionaria, entre las políticas propuestas que hacen hincapié en impedir un mayor crecimiento económico y las que hacen hincapié en las exigencias de distribución y bienestar de una sociedad que se despreocupe del desarrollo económico.

En la búsqueda de concepciones más adecuadas de lo que es el desarrollo y por qué se lo quiere, parece esencial insistir en una distinción clara entre dos usos legítimos de la expresión "desarrollo", pero también es necesario mantener en contacto permanente entre sí las interpretaciones derivadas de estos dos usos:

a) El "desarrollo" consiste en procesos de crecimiento y de cambio relacionados sistemáticamente entre sí en las sociedades humanas, delimitadas por las fronteras de los Estados nacionales, pero además interdependientes en alto grado a escala mundial. Estos procesos tienen muchas uniformidades y secuencias previsibles, pero también tienen características únicas en cada país o sociedad, derivadas de su historia, sus características y valores culturales, el tamaño de su territorio y el volumen de su población, su dotación de recursos, su estructura de clases y las relaciones internas de poder, su lugar en el sistema internacional, etc. Cada sociedad tiene una variedad más o menos limitada de opciones que le están abiertas y una capacidad más o menos limitada de escoger entre las opciones. En cualquier momento la capacidad política de escoger entre las opciones puede o no ser compatible con las posibilidades reales de desarrollo, y tanto la capacidad de escoger como la variedad de posibilidades están cambiando permanentemente. En este sentido, la única alternativa general al "desarrollo" es estancamiento o decadencia. En diferentes momentos el "desarrollo' puede llegar a ser más o menos espontáneo o sujeto o decisiones de políticas racionales y a la planificación; más o menos conflictivo o pacífico; más o menos equitativo o inequitativo; más o menos orientado a la inversión o al consumo; más o menos autónomo o dependiente en el plano nacional. También puede ser más o menos susceptible de fracasar a causa de contradicciones internas, o viable a largo plazo, pero no parece haber ninguna razón adecuada para suponer que cualquier patrón nacional de desarrollo pueda continuar indefinidamente sin agotar sus potencialidades y enfrentar el fracaso o la transformación. En este sentido el desarrollo es inevitablemente desarrollo societal; con fines analíticos pueden tratarse por separado los aspectos económicos, sociales, políticos y de otro orden, pero conduce a error considerarlos como diferentes clases de desarrollo. En principio, los componentes del desarrollo como sistema pueden determinarse empíricamente, mediante el estudio de sus interacciones, aunque tal vez no sea plenamente posible en la práctica. En este sentido, podría justificarse sentar la norma de que ciertas cosas que acontecen en una sociedad determinada, y ciertas medidas gubernamentales, quedan fuera del sistema de interacciones del desarrollo, o no están relacionadas con ellas de ninguna manera que afecte en medida importante al futuro proceso de cambio del desarrollo.

b) El "desarrollo" expresa una aspiración por una sociedad mejor. En este sentido, implica opciones derivadas de juicios de valor con respecto al contenido y las características de una sociedad mejor. También implica juicios de valor respecto del derecho de la sociedad existente a escoger entre esas opciones y a llevar a cabo su decisión mediante una política de desarrollo, por intermedio del consenso general o por intermedio de agentes que afirman representar los mejores intereses de la sociedad. Puede suponerse asimismo que las opciones se consideran viables en vez de utópicas; para cada sociedad, deben estar dentro de los límites fijados por los procesos y la capacidad de "desarrollo" en el primer sentido. La concepción del desarrollo como una aspiración orientada por valores brinda un marco de referencia para aclarar lo que cada sociedad quiere hacer, lo que puede hacer y cuáles pueden ser las consecuencias y requisitos a corto, mediano y largo plazo. También en este sentido el desarrollo es societal y constituye un sistema de interacciones, pero el contenido del sistema está determinado por los valores y preferencias de las fuerzas dominantes en la sociedad. Todo aquello a lo que estas fuerzas asignan gran prioridad es parte de su estilo preferido de desarro-

llo, puedan o no advertirse interacciones importantes con otros componentes del estilo.

Desde un punto de vista internacional, de la distinción anterior entre dos usos de la expresión "desarrollo" es posible pasar a las siguientes proposiciones: *i*) Los estilos nacionales de desarrollo diferentes son legítimos, posibles y, en realidad, inevitables; *ii*) Todos los países tienen la posibilidad de escoger entre ciertos estilos, pero la variedad de opciones factibles es diferente de un país a otro; *iii*) Desde el punto de vista de los valores aceptados internacionalmente, el estilo escogido debe ser compatible con un criterio mínimo: aumento de la capacidad de la sociedad para funcionar a largo plazo en favor del bienestar de todos sus miembros; *iv*) Cada sociedad enfrenta el desafío de elaborar un estilo de desarrollo que corresponda a este criterio, mediante la investigación permanente, cada vez más realista e informada, de las opciones de que dispone, y mediante la elaboración de los principios y técnicas correspondientes para la toma de decisiones; *v*) La definición de un estilo de desarrollo societal no puede estar limitada a complementar los objetivos relativos al ingreso nacional con un conjunto de objetivos "sociales" convencionales y sectoriales cuantificados, aunque estos objetivos tienen un lugar legítimo en la definición; *vi*) No es necesario que las opciones que lleven a un estilo de desarrollo se estiren para ser "amplias", en el sentido de asignar un lugar a toda forma concebible de acción pública y "tomar en cuenta" las interrelaciones de todo con todo el resto; el logro de un estilo viable de desarrollo puede requerir una capacidad para concentrarse en ciertos objetivos claves en cada etapa, reduciendo al mínimo la distracción de recursos y de la atención pública hacia otros objetivos que son deseables en sí. Estas opciones no pueden regirse por "derechos" aplicables universalmente; *vii*) El acento en una racionalidad cada vez mayor en el diagnóstico y en la toma de decisiones no significa que toda sociedad pueda esperar alcanzar un estilo "tecnocrático" de desarrollo completamente armónico; la opción siempre será un proceso político; el debate y el conflicto respecto de las opciones tienen un lugar legítimo en cualquier estilo de desarrollo aceptable. El resultado puede ser un estilo armónico impuesto por un grupo dominante único, o un estilo semiarmónico surgido de la negociación y transacción entre grupos cuyos objetivos sean fundamentalmente compatibles, o un callejón sin salida en los casos en que ningún grupo sea capaz de dominar y las posiciones se hallen demasiado alejadas entre sí para llegar a una transacción viable desde el punto de vista del desarrollo.

La demostración de la necesidad de escoger un estilo armónico de desarrollo y la argumentación en favor de estrategias para la acción acordes con el estilo escogido suponen la presencia de uno o más agentes capaces de comprender la demostración y de actuar como se les aconseja. En la práctica, se encuentran múltiples agentes posibles con diverso grado de permeabilidad ante esas demostraciones y argumentación, sobre la base de sus valores, de sus preconcepciones del desarrollo y de sus intereses inmediatos, y capaces en diversa medida de emprender la acción pertinente. Estos agentes posibles tienen razones diferentes para querer el "desarrollo", como lo conciben, y asignan a éste diferentes prioridades dentro de toda su amplia gama de objetivos. Una demostración que sea convincente para uno de estos posibles agentes puede ser inteligible para otro e inaceptable para un tercero. Estas notas han insistido en lo absurdo que es dar consejos sobre el desarrollo a una inexistente entidad armónica, benévola, racional y poderosa, interesada exclusivamente en la manera más eficaz de impulsar el desarrollo para aumentar el bienestar humano. Para disipar esta noción bastaría que el lector pensara un momento en el juego de diferentes intereses, rigideces, irracionalidades y propensiones a eludir las opciones y a preferir la acción ritual a la acción efectiva en cualquier actividad organizada en la que haya ingresado.

Los especialistas en ciencias sociales y los planificadores no pueden monopolizar ni controlar la búsqueda de estilos de desarrollo nacional más auténticos y viables orientados por ciertos valores, pero tampoco pueden limitarse a papeles instrumentales y aceptar como dadas las directrices para el desarrollo emanadas del liderazgo político o del consenso popular. Estas directrices jamás serán suficientemente armónicas. En coyunturas relativamente favorables al desarrollo, el liderazgo político que represente los elementos más dinámicos de una sociedad determinada ocupará el centro de la escena e intentará actuar sobre la base de alguna estrategia de desarrollo explícita o implícita. Sin embargo, no puede esperarse que se preocupe sólo del desarrollo; su primera preocupación ha de ser la de asegurar su propia supervivencia y reforzar su control del poder, y esto requerirá una combinación de acciones que desde el punto de vista estricto del desarrollo son en parte no atinentes, derrochadoras o dañinas. El liderazgo político puede dejarse seducir por falsas ilusiones de omnipotencia y estar muy mal informado sobre su verdadera capacidad. Más aún, el dirigente político y el administrador enfrentan una sucesión de opciones limitadas, en que la elección está en parte predeterminada por los precedentes o por presiones inmediatas, cuyas consecuencias para un

estilo de desarrollo, aunque se hayan definido las líneas principales del estilo preferido, son obscuras o ambiguas. Las consecuencias de estas opciones limitadas no pueden comprenderse en forma adecuada mediante la experiencia o la intuición, y son pocas las decisiones que cuentan con aprobación unánime ni siquiera dentro de la esfera de liderazgo político.

Por tanto, la labor del especialista en ciencias sociales y del planificador es ayudar a los dirigentes políticos —y a todos los interesados en la política gubernamental— a tomar las decisiones más racionales, teniendo en cuenta todos los factores pertinentes, en busca de un estilo de desarrollo que sea viable y aceptable en sus líneas principales en opinión de ambas partes, y ayudar a reducir la proporción de decisiones que son contraproducentes en relación con el estilo, sin aspirar a una compatibilidad irrealmente rígida. Difícilmente puede llevarse a cabo parte importante de esta tarea mientras la monopolicen especialistas que se comunican mediante una jerga técnica. Progresará en la medida en que la práctica de pensar en estilos de desarrollo, en las opciones que de ellos derivan y en técnicas racionales de toma de decisiones, se difundan entre la dirección política, la administración pública y la población en general.

Las técnicas de planificación del desarrollo usadas hasta ahora han hecho importantes contribuciones en este sentido, pero ellas han sido menores y más erráticas de lo que cabría haber esperado de la importancia que se atribuyó a la planifiacción durante los decenios de 1950 y 1960. No es necesario analizar ahora las razones, pero sin duda incluyen la despreocupación por investigar otros posibles estilos de desarrollo. A falta de esa investigación, los intentos por ampliar el contenido y los procedimientos de la planificación mediante la incorporación de "objetivos sociales" y el establecimiento de mecanismos de participación y de organismos locales y sectoriales de planificación, complicaron el proceso de planificación sin generar mucha participación auténtica en la toma de decisiones ni hacer que los planes influyesen en forma más consecuente en los acontecimientos. Más recientemente, se han propuesto y experimentado varias vías para iniciar la investigación de estilos de desarrollo, aunque ninguna de ellas haya tenido aún gran influencia sobre la política:

a) Deducción del estilo preferido de desarrollo a partir de lo que la sociedad (o el Estado) hace en efecto o sostiene estar haciendo, seguida de demostraciones del grado de factibilidad y coherencia del estilo, las ventajas y riesgos que entraña, los requisitos para su búsqueda y las contradicciones o incompatibilidades entre elementos.

b) Definición de varios estilos optativos de desarrollo, que pueden deducirse de las tendencias existentes en la sociedad nacional o en otras sociedades, sobre la base de los objetivos declarados del Estado, o de preferencias de valor de las personas que emprenden el experimento; cuantificación de los componentes y requisitos de estos estilos; demostraciones de su viabilidad o no viabilidad en plazos determinados (teniendo en cuenta las necesidades de recursos, los requisitos de calificación de la mano de obra, los requisitos financieros, las necesidades de importaciones, los requisitos de apoyo político consensual, etc.) y la experimentación con variaciones de cada estilo para aumentar el grado de viabilidad. Las posibilidades de experimentación con esta técnica dependen de la disponibilidad de computadoras capaces de hacer gran cantidad de cálculos complicados en forma barata y rápida.[2] Esta técnica debería ser especialmente eficaz para demostrar en forma cuantitativa y convincente lo que *no puede* hacerse, y que algunos estilos de desarrollo que atraen la opinión oficial y la popular llevan a un atolladero o al fracaso;

c) Evaluación del potencial nacional para el desarrollo por intermedio de tipologías y "perfiles" de las situaciones nacionales. Esto representa inicialmente un intento por ir más allá de la identificación simplista de "nivel de desarrollo" con "nivel de ingreso por habitante", suponiendo además que todos los países, ya sean grandes o pequeños, bien o mal dotados, son capaces de desarrollarse económicamente pasando por una serie de etapas previsibles. Esta técnica puede llevar a dos clases de indicaciones muy diferentes que hacen a la política:

i) Respecto del equilibrio o desequilibrio interno entre los niveles y tasas de crecimiento de la producción, el bienestar y las medidas gubernamentales en diferentes sectores;

ii) Respecto de la viabilidad de ciertas líneas de desarrollo, en especial la industrialización, en relación con los recursos naturales, los recursos humanos, el tamaño del mercado interno, etc. Los resultados de esta técnica sólo pueden ser indicativos: pueden *sugerir* que un país debe prestar más atención a algunos sectores de la actividad gubernamental o descartar ciertas líneas de desarrollo, e indicar cuestiones que es necesario investigar con otras técnicas;[3]

[2] Véase "Estilos de desarrollo" en Oscar Varsavski y otros, *Modelos Matemáticos*, Editorial Universitaria, S. A., Santiago de Chile, 1971.

[3] Entre los organismos que han hecho trabajos en este sentido están el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y el Centro de Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina.

d) Evaluación de todos los proyectos que requieren asignaciones de recursos públicos u otras acciones gubernamentales en relación con una lista ponderada de objetivos que se supone representan el estilo preferido de desarrollo, y ordenamiento prioritario de los proyectos según la importancia y el número de objetivos a que contribuyen. Esta técnica permite hacer evaluaciones optativas, asignando ponderación diferente a los objetivos, para ayudar a los políticos que toman las decisiones a tener en claro lo que es más importante para ellos; los ayuda a superar la desacreditada división tradicional entre los objetivos y medidas "económicos" y los sociales, y supone que todos los proyectos tienen importancia tanto para los objetivos sociales como para los económicos (y políticos) en la medida en que formen parte del estilo preferido.

Debe reconocerse que cualquiera de estas técnicas o de otras encaminadas al mismo fin, si es aplicada objetivamente, llevará a conclusiones profundamente inquietantes para casi cualquier dirección política nacional, así como para los intereses internacionales comprometidos en el "desarrollo". Parte del arte de gobernar consiste en impedir que las opciones y limitaciones aparezcan demasiado descarnadamente. Es improbable que sea bien recibida una demostración de que algunas políticas en que está comprometida la dirección política son incompatibles entre sí o con las prioridades generales sugeridas por el estilo preferido de desarrollo o por las fuentes de respaldo político del régimen. Menos aún lo sería la demostración de que el estilo preferido de desarrollo, al que la dirección política presume que su país tiene tanto derecho cómo cualquier otro, no es viable por naturaleza, dadas las características de ese país. Es probable que la dirección política y la opinión pública reaccionen rechazando todo el razonamiento e insistiendo en que el especialista en ciencias sociales y el planificador den consejos "prácticos" que indiquen cómo hacer lo que la dirección política quiere hacer.

III. Una digresión sobre lo "práctico"

Esta insistencia en propuestas "prácticas", contraponiéndolas con frecuencia a la "teorización" como una actividad de mucha menos importancia, cuando no como una franca pérdida de tiempo, ha sido uno de los temas que más reaparecen en los debates que sobre el desarrollo tienen lugar en los organismos intergubernamentales. La exigencia de proposiciones prácticas ha venido de representantes de todo tipo de países, aunque presumiblemente con connotaciones diferentes. En parte ha reflejado una comprensible impaciencia ante las discusiones aún más repetidas sobre los "derechos humanos" universales, divorciadas de toda consideración "práctica" de la capacidad humana y de la voluntad de transformar los derechos en realidades. Para algunos, la suposición implícita parece haber sido que ciertos países ya saben lo que es "práctico" sobre la base de su propio éxito y están listos para compartir recetas "prácticas" sobre Cómo Desarrollarse. El problema consistiría por tanto en dar a las recetas un sello internacional de aprobación y presentarlas al resto del mundo para que se lleven a cabo bajo la dirección de "expertos" apropiados. En otros círculos, "práctico" parece sinónimo de "mágico"; hay una suposición implícita de que en alguna parte del mundo existen soluciones baratas, sencillas e infalibles para todos los problemas, en espera de que se las descubra.

Los resultados de esta reiteración de lo "práctico" en la labor de las secretarías internacionales han sido impresionantes en cuanto al volumen de documentos que pretenden dar asesoramiento "práctico", y en cuanto a la variedad de programas que se ofrecen como soluciones, pero han sido bastante precarios, precisamente en efectos "prácticos" de desarrollo, lo que ha originado un coro de nuevas exigencias de propuestas "más prácticas", y frenéticas carreras, en círculo, de los funcionarios a quienes se pide que demuestren su pragmatismo. Grandes temas han surgido y se han inflado y pasado a segundo plano sólo para resurgir con nuevos nombres siguiendo ciclos de esperanza y desilusión en la prestación de asesoramiento "práctico", y cada uno de ellos adquiere su propio aparato de promoción e intereses creados: el desarrollo equilibrado, el desarrollo de la comunidad, la educación fundamental, la cooperación, el bienestar social, la política de ocupación, la política de urbanización, la política demográfica, la ciencia y la tecnología, etc.[4]

[4] La siguiente cita da una idea del efecto de este celo "práctico" en el plano nacional: "Cada mes, casi cada semana, donantes y organismos internacionales sugieren proyectos, envían expertos, piden información, reuniones, medios, viajes y demostraciones que la administración local debe manejar de alguna manera. Los pocos hombres decisivos se ven abrumados por una carga triple: servir a sus ministros en la serie constante de crisis políticas que tienen tendencia a sufrir los gobiernos nuevos; ocuparse de los contactos y visitantes internacionales, y en alguna forma dirigir y llevar adelante las tareas rutinarias de un ministerio que tendrá un programa más abultado que el que puede manejar su personal superior. Los retrasos, los errores y los pro-

Lo superficial de la preocupación por lo "práctico" resulta especialmente claro en el destino de los estudios internacionales a los que se han impuesto finalidades "prácticas". Hay una desproporción constante y notoria entre la importancia que formalmente se ha atribuido a sus temas, los recursos que se les han asignado, y la atención que se presta a sus resultados. Un organismo intergubernamental pide a su secretaría que elabore un informe sobre la forma de satisfacer todas las necesidades humanas y que se lo presente en su próxima reunión; media docena de funcionarios se esfuerza por hacerlo, y el resultado, que cabría esperar que tuviera un recibimiento equivalente al brindado a los grandes hitos documentales de la historia humana, se aprueba o critica tibiamente, y desaparece sin dejar rastros en los archivos de los gobiernos y de la organización que lo ha preparado; es recordado rara vez incluso por otros especialistas que preparan informes "prácticos" posteriores. Quizás se mencione brevemente en los periódicos más concienzudos cuando aparezca, sin que las publicaciones académicas se tomen la molestia de criticarlo; sólo si contiene estadísticas nuevas es probable que lo citen.

yectos a medio estudiar no reflejan sólo la ineficacia de los mandos medios, sino también un mecanismo gubernamental enormemente recargado con su propio programa y con los agregados que le imponen donantes llenos de buenas intenciones" (Guy Hunter, "*Modernizing Peasant Societies*", Oxford University Press, Londres, 1969).

Si el estudio de un "enfoque unificado del análisis y de la planificación del desarrollo" ha de ser algo más que otra etapa de esta interminable búsqueda de lo "práctico", debe incorporar una comprensión clara de que lo "práctico" depende de las concepciones teóricas, de los juicios de valor y de la comprensión diagnóstica del fenómeno al que se aplicará la acción "práctica". Respecto de un tema tan confuso y polémico como el "desarrollo" no puede haber nada práctico en emitir recetas universalmente aplicables. En algunas circunstancias, las soluciones pretendidamente "prácticas" pueden no venir al caso o resultar contraproducentes; más común incluso es que sean inaplicables ante la ausencia de cambios en la estructura societal, en las relaciones de poder y en los valores reales que se eluden o mencionan tímidamente en los intentos "prácticos" de asesoramiento internacional. Todos los temas anteriormente enumerados representan esferas de opción y decisión que deben formar parte de todo estilo de desarrollo viable y aceptable, y tal vez hasta sería posible llegar a un estilo de desarrollo de esa índole explorando *todas* las consecuencias de cualquiera de ellos. Una visión irónica de sus altibajos internacionales no significa una negación de su importancia fundamental. Sin embargo, mientras se les considere un recetario "práctico", esta importancia potencial no se hará realidad, y los reconocimientos rituales de que todo está interrelacionado con todo lo demás tampoco servirán de nada.

IV. Opciones conducentes a un estilo aceptable y viable de desarrollo

Las principales esferas interdependientes de opción que conforman un estilo de desarrollo se relacionan con la autonomía, la participación, la producción, el consumo y la distribución. Si las decisiones en estas esferas se contradicen mutuamente el estilo no será viable; si las decisiones se toman aisladamente es probable que se contradigan entre sí. Desgraciadamente es lo que parece estar sucediendo en diversos países cuyos dirigentes buscan ahora deliberadamente elaborar estilos originales de desarrollo.

La decisión de buscar un estilo autónomo de desarrollo condiciona la posibilidad de optar en todas las demás esferas. Si el país acepta simplemente su lugar en el orden internacional existente puede, en circunstancias favorables, experimentar un tipo de "desarrollo" dependiente por un período prolongado, pero las decisiones relativas a las principales líneas de producción y consumo escaparán a su control, y será incapaz de tolerar formas de participación que podrían amenazar los patrones de distribución que se asocian con esas líneas de producción y consumo. Al mismo tiempo, ningún país puede elegir la autonomía completa en forma realista. Debe maniobrar sobre la base de su situación real dentro del sistema internacional y estar preparado a sacrificar algunas ventajas concretas si desea aumentar su autonomía. Es probable que su estilo de desarrollo no sea viable si intenta combinar un alto grado de autonomía con un alto grado de dependencia del financiamiento externo y un alto grado de apertura a modelos externos de cultura y consumo.

La participación es una de las esferas de opción más complejas. Plantea las cuestiones —difíciles de enfrentar con franqueza por los dirigentes políticos y planificadores— de *quién* está escogiendo, *cómo* se imponen las opciones y de *si* el estilo de desarrollo mira la participación principalmente como un medio o como un fin, como un componente esencial. Cuando se impone la participación desde arriba, se convierte en movilización, en un medio para lograr que se hagan

cosas. Cuando surge desde abajo generalmente se centra en la distribución, transformándose también para los grupos capaces de participar en un medio de obtener una mayor parte inmediata de los frutos del desarrollo. La auténtica participación creadora, la que intensifica la conciencia que los participantes tienen de los valores, de los problemas y de la posibilidad de escoger entre opciones, la que influye en el contenido del desarrollo, la que genera formas nuevas de hacer las cosas, y que además protege el derecho de los participantes a una parte equitativa de los frutos del desarrollo, sigue siendo una aspiración escurridiza. Pero la transformación de esta aspiración en realidad puede muy bien resultar en definitiva el requisito esencial para un estilo de desarrollo que aumente la capacidad de la sociedad para funcionar a largo plazo en favor del bienestar de todos sus miembros.

Hasta ahora la preocupación por el desarrollo se ha centrado en gran medida en la producción. La aseveración que de la producción máxima de bienes y servicios equivale al desarrollo, interpretada como una aspiración humana digna, sin que importe lo que se produce o cómo se usa, parece absurda cuando se expresa tan escuetamente. Sin embargo, no es tan distinta la hipótesis implícita en la mayor parte de la teoría acerca de las opciones de desarrollo, con su empleo del producto por habitante como indicador principal y su fe en los mecanismos del mercado para garantizar a la postre un final feliz. Aun antes de que los ambientalistas comenzasen a demostrar que este tipo de enfoque puede llevar al desastre a toda la raza humana, había sido atacado desde diversos puntos de vista, como se dijo anteriormente. En consecuencia, las cuestiones relativas a la distribución y el consumo han pasado a ocupar un lugar todavía más prominente en los enfoques más tradicionales del desarrollo económico.

Escoger lo que se va a producir obliga a decidir de manera consecuente cómo se distribuirá y quién lo consumirá. En los países que han preferido concentrarse en la producción de bienes de capital y que han podido imponer su decisión, las demás opciones han sido relativamente sencillas, o han podido posponerse: había que mantener el consumo particular bajo y relativamente igualitario, con una expansión parcialmente compensadora de algunos servicios públicos, sobre todo de aquéllos que se suponía podían aumentar la capacidad productiva de la población. Sin embargo, en la mayoría de los países que luchan por desarrollarse las decisiones no han sido consecuentes, y las contradicciones se han vuelto más agudas al avanzar la industrialización sustitutiva de importaciones y adquirir mayor importancia la política de deliberada redistribución del ingreso.

El deseo de reducir la diferencia entre los ingresos de las masas de la población y el de las minorías previamente beneficiadas por el crecimiento económico ha demostrado ser incompatible con la naturaleza de los bienes y servicios que se estaban produciendo y con el funcionamiento actual de las sociedades y economías. Las contradicciones han aparecido en forma más aguda en relación con los bienes duraderos de consumo, la vivienda y la educación, aunque afectan a todos los bienes y servicios; tal vez valga la pena examinar más detenidamente estos tres ejemplos en este momento.

Se sabe que las etapas más recientes de la industrialización de bienes de consumo, luego de una etapa inicial de producción de textiles, alimentos elaborados, etc., que antes se importaban, han estado encaminadas en muchos países a un mercado de altos ingresos para los bienes duraderos y suntuarios.[5] En la medida en que se establecen industrias que producen automóviles y artefactos eléctricos, aumentan las presiones para mantener una distribución del ingreso que conserve el mercado para estos productos. Puede ampliarse este mercado en alguna medida reduciendo los costos de producción (generalmente mucho más altos que en los países industrializados), produciendo modelos más pequeños y sencillos, ofreciendo créditos liberales y medios para pagar a plazo, etc. También puede ampliarse aumentando los ingresos de los sectores medios y de los trabajadores mejor organizados, pero, con la posible excepción de países con escasa población y una gran producción de petróleo, no hay ninguna posibilidad previsible de ampliar el mercado de los bienes duraderos más caros de manera que incluya a la mayoría de la población. Mientras tanto, especialmente en el caso del automóvil, la capacidad gubernamental para controlar la distribución de divisas y recursos públicos internos se ve disminuida por la demanda creciente de insumos importados para las industrias y de gastos cada vez mayores en carreteras. En la medida en que se haga un esfuerzo serio por reducir el deterioro ambiental, la contaminación del aire urbano y la alta proporción de accidentes en las carreteras que acarrea el uso masivo del automóvil, la demanda de recursos públicos crecerá aún más. La disyuntiva resultante es más irreductible para los regímenes que dependen del apoyo popular, empeñados en un estilo de desarrollo que se centra en la distribución equitativa. Entre las fuentes de apoyo a estos

[5] Véase Aníbal Pinto, "El modelo de desarrollo reciente de América Latina", *Revista de economía latinoamericana*, 32, Caracas, 1971.

gobiernos se encuentran precisamente las capas urbanas que ahora aspiran a formar parte del mercado de bienes duraderos de consumo, y entre esas capas urbanas se encuentran los trabajadores organizados que producen los bienes, cuyo medio de vida se vería amenazado por cualquier cambio radical de los patrones de consumo.[6] Más aún, los propios dirigentes políticos y planificadores, por claro que vean el problema, generalmente están habituados a un estilo de vida "moderno" que incluye el automóvil y que les hace difícil imponer una política de austeridad. Las capas de la población que podrían beneficiarse con un cambio en el patrón productivo (bicicletas baratas en lugar de automóviles, artefactos eléctricos baratos en lugar de refrigeradores y equipos de aire acondicionado) están relativamente desorganizadas y no tienen conciencia de los problemas.

En el caso de la vivienda, las contradicciones han sido evidentes desde hace más tiempo. Se ejerce cada vez más presión sobre el Estado para que amortice el déficit de viviendas urbanas y financie la diferencia entre los costos de la vivienda y las posibilidades económicas de las familias que la necesitan. Incluso regímenes que no se preocupan demasiado de la desigual distribución del ingreso, han reaccionado y han justificado sus políticas señalando el angustioso problema de vivienda que afecta a los sectores urbanos de bajos ingresos. También se ha ejercido presión sobre el Estado para que promueva la construcción de viviendas otorgando subsidios o contratos a firmas constructoras que utilizan métodos tradicionales de construcción regidos por los estándares de vivienda imperantes en los países de más altos ingresos, y ofreciendo créditos baratos a las familias capaces de amortizar sus costos de vivienda a largo plazo.

En la práctica, sin embargo, al Estado le es imposible extender los programas de vivienda de este tipo más allá de los sectores urbanos de ingresos medianos. Toda la población contribuye a subvencionar la vivienda de estos sectores, además de la infraestructura que la acompaña. Cuando se emprenden programas de vivienda para la población urbana de bajos ingresos y para la población rural, se hace a costos muy inferiores por unidad, y generalmente se limitan al suministro de solares, materiales, viviendas prefabricadas mínimas, etc. Todo régimen que dependa del apoyo popular y que se proponga distribuir los recursos para la vivienda sobre la base de la necesidad y a costos unitarios que permitan mejorar las condiciones de vivienda de la mayoría de la población, enfrenta la misma encrucijada que en el caso de los bienes duraderos de consumo: una política de ese tipo chocaría con las expectativas de sus partidarios mejor organizados y también con los intereses inmediatos de las empresas de la construcción y de sus obreros. En el caso de la vivienda, la población urbana de bajos ingresos ejerce una demanda vigorosa y bastante unificada que puede transformarse en una fuente de contrapresión eficaz en favor de una política más equitativa.

La promesa de vivienda es uno de los medios más efectivos de movilizar apoyo político pero esto mismo hace más difícil para la dirección política actuar en consonancia con su estilo preferido de desarrollo, dentro de los límites fijados por los recursos de que puede disponer. Incluso la ubicación de las nuevas viviendas, por ejemplo, entraña opciones que influirán en el estilo del desarrollo a largo plazo: ¿Se tolerará la segregación residencial, por grupos de ingresos o en otros sentidos? ¿Se favorecerá el crecimiento indefinido de los grandes conglomerados metropolitanos? ¿Se aceptarán la dispersión suburbana y la congestión central asociadas al transporte en automóvil particular? Casi todas las direcciones políticas prefieren evitar decisiones de este tipo.

En la educación los problemas de distribución y del contenido de lo que se distribuye están relacionados de manera aún más compleja y conflictiva con el estilo preferido de desarrollo, por una parte, y con la estructura actual de la sociedad, por la otra. Hasta las concepciones más estrechas de "desarrollo económico" consideran que la expansión de la enseñanza es un medio esencial de hacer que los "recursos humanos" correspondan más estrechamente a las necesidades del desarrollo y como uno de los medios más convenientes de usar los frutos del desarrollo para aumentar el bienestar y la equidad. Otras concepciones del desarrollo valoran aún más la educación como un medio de lograr el cambio cultural y una mayor capacidad creadora, e insisten en asignar recursos mucho mayores a la educación que al consumo particular no esencial. La expansión de los sistemas educativos existentes es una reacción ante las demandas de los consumidores que procuran mejorar la situación de sus hijos dentro de los sistemas existentes de recompensa y *status*. Las demandas más enérgicas provienen de los sectores medios y de los grupos de menor capacidad para participar en la sociedad de consumo "moderna". Los resultados

[6] Este problema es objeto de una viva discusión política en Chile en este momento. Véase Eugenio Silva y Eduardo Moyano, "¿Hacia dónde nos conduce el automóvil?", en *Panorama económico*, N. 206, enero-febrero de 1972, y Sergio Bitar y Eduardo Moyano, "Redistribución del consumo y transición al socialismo", en *Cuadernos de la realidad nacional*, N. 11, enero de 1972.

incluyen un crecimiento cuantitativo particularmente rápido de las enseñanzas secundaria y superior, una reducción de la calidad de esas enseñanzas a causa de la insuficiencia de profesores calificados y la incapacidad de solventar los costos, un aumento que no se justifica desde el punto de vista económico de los sectores ocupacionales pertinentes, y la aparición de cada vez más "cesantes titulados" y frustrados. Este tipo de expansión educacional reduce la posibilidad de un estilo de desarrollo aceptable y viable, tanto por los recursos que absorbe como por las expectativas que alienta. Por rápidamente que se expandan la enseñanza secundaria y superior en las líneas actuales, no pueden alcanzar a las grandes mayorías de la población. Estas siguen en situación tan desventajosa como antes desde el punto de vista educacional, aunque logren acceso a una enseñanza elemental de baja calidad; en algunos casos la sola enseñanza superior absorbe la mitad de los recursos públicos asignados a la educación, y el gasto por niño que no pasa de la enseñanza elemental es necesariamente ínfimo en comparación con el gasto por cada miembro de las minorías favorecidas, por inadecuados que sean estos últimos gastos para ofrecer una enseñanza superior de buena calidad. En estas circunstancias, una política educacional compatible con un estilo aceptable y viable de desarrollo implica un choque frontal con los estratos de la población que tienen motivaciones más vigorosas para buscar educación y que son más capaces de hacer efectiva una demanda organizada, en favor de estratos, que carecen de objetivos educacionales claramente definidos y que cuentan con una fuerza relativamente poco organizada. Las contradicciones internas de las actuales tendencias educacionales, al afectar a los jóvenes que pasan por el sistema educacional, están generando en realidad demandas de una revolución educacional, pero estas demandas no se traducen con facilidad en opciones políticas viables respecto a su contenido y distribución.

En resumen, pueden definirse sin gran dificultad las opciones de produción, distribución y consumo que son la consecuencia lógica de un estilo preferido de desarrollo. Para obtener un estilo de desarrollo que aumente la capacidad a largo plazo de una sociedad que contribuya al bienestar de todos sus miembros, las opciones de producción habrán de conceder mayor importancia a los bienes que puedan hacerse accesibles al grueso de la población a niveles previsibles de ingreso; las opciones de consumo deberán dar mayor importancia a los bienes y servicios colectivos, y las opciones de producción y consumo encaminarse a aumentar la participación y la capacidad creadora en lugar de la aceptación pasiva (por ejemplo, nuevas formas de educación combinadas con el trabajo; nuevos tipos de comunidades creadas por sus miembros tanto física como orgánicamente). ¿Puede esperarse que un régimen se decida por estas opciones en condiciones de ingreso ilimitado de influencias y presiones externas, y de una participación interna que está distribuida muy desigualmente y centrada en el consumo?

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Publicación de la

Secretaría Ejecutiva de la
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Vol. VII, No. 1, febrero de 1962

NACIONES UNIDAS

CEPAL. BOLETÍN ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA VOL. VII. N. 1. PP. 1-24. AÑO 1962

EL DESARROLLO ECONOMICO DE LA AMERICA LATINA Y ALGUNOS DE SUS PRINCIPALES PROBLEMAS

por *Raúl Prebisch*

I. Introducción

1. La realidad está destruyendo en la América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo XIX, seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta muy avanzado el presente.

En ese esquema a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales.

No tenía allí cabida la industrialización de los países nuevos. Los hechos la están imponiendo, sin embargo. Dos guerras en el curso de una generación, y una profunda crisis económica entre ellas, han demostrado sus posibilidades a los países de la América Latina, enseñándoles positivamente el camino de la actividad industrial.

La discusión doctrinaria, no obstante, dista mucho de haber terminado. En materia económica, las ideologías suelen seguir con retraso a los acontecimientos o bien sobrevivirles demasiado. Es cierto que el razonamiento acerca de las ventajas económicas de la división internacional del trabajo es de una validez teórica inobjetable. Pero suele olvidarse que se basa sobre una premisa terminantemente contradicha por los hechos. Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiende a repartirse parejamente entre toda la colectividad, ya sea por la baja de los precios o por el alza equivalente de los ingresos. Mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen su parte en aquel fruto. No necesitan, pues, industrializarse. Antes bien, su menor eficiencia les haría perder irremisiblemente las ventajas clásicas del intercambio.

La falla de esta premisa consiste en atribuir carácter general a lo que de suyo es muy circunscrito. Si por colectividad sólo se entiende el conjunto de los grandes países industriales, es bien cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos los grupos y clases sociales. Pero si el concepto de colectividad también se extiende a la periferia de la economía mundial, aquella generalización lleva en sí un grave error. Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia, en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países. De ahí las diferencias, tan acentuadas, en los niveles de vida de las masas de éstos y de aquélla, y las notorias discrepancias entre sus respectivas fuerzas de capitalización, puesto que el margen de ahorro depende primordialmente del aumento en la productividad.

Existe, pues, manifiesto desequilibrio, y cualquiera que fuere su explicación o el modo de justificarlo, se trata de un hecho cierto, que destruye la premisa básica en el esquema de la división internacional del trabajo.

De ahí el significado fundamental de la industrialización de los países nuevos. No es ella un fin en sí misma, sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas.

2. Se encuentran, pues, los países de América Latina frente a un problema general muy vasto, en el cual convergen una serie de problemas parciales, a plantear previamente, para ir trazando luego el largo camino de investigación y acción práctica que habrá de recorrerse, si se tiene el firme designio de resolverlos.

Sería prematuro, en este primer informe, formular conclusiones cuyo valor sería el dudoso de toda improvisación. Es fuerza reconocer que en los países latinoamericanos queda mucho por hacer, en esta materia, tanto en el conocimiento de los hechos mismos, como en su correcta interpretación teórica. A pesar de tener estos países tantos problemas de índole semejante, ni tan siquiera se ha conseguido abordar en común su examen y dilucidación. No es de extrañar entonces que prevalezca frecuentemente en los estudios que suelen publicarse acerca de la economía de los países de América Latina, el criterio o la experiencia especial de los grandes centros de la economía mundial. Mal cabría esperar de ellos soluciones que nos conciernen directamente. Es pertinente, pues, presentar con claridad el caso de los países latinoamericanos, a fin de

Nota editorial: El presente trabajo, que apareció impreso en inglés en mayo de 1950 y que en su original español no se distribuyó nunca más que en forma mimeografiada, se reproduce ahora en el *Boletín* en vista de la gran demanda que tiene en los medios universitarios y en los círculos económicos. El autor no ha introducido cambio alguno en la versión primitiva.

que sus intereses, aspiraciones y posibilidades, salvadas desde luego las diferencias y modalidades específicas, se integren adecuadamente en fórmulas generales de cooperación económica internacional.

Es por lo tanto muy amplia la tarea que se tiene por delante y grande la responsabilidad contraída. Para afrontar la una y realizar metódicamente la otra, habría que comenzar por aquel planteamiento previo de los principales problemas, con perspectiva de conjunto, exponiendo a la vez ciertas reflexiones generales, sugeridas por la experiencia directa de la vida económica latinoamericana. Tal es el propósito de esta introducción.

3. La industrialización de América Latina no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria. Por el contrario, una de las condiciones esenciales para que el desarrollo de la industria pueda ir cumpliendo el fin social de elevar el nivel de vida, es disponer de los mejores equipos de maquinaria e instrumentos, y aprovechar prontamente el progreso de la técnica, en su regular renovación. La mecanización de la agricultura implica la misma exigencia. Necesitamos una importación considerable de bienes de capital, y también necesitamos exportar productos primarios para conseguirla.

Cuanto más activo sea el comercio exterior de América Latina, tanto mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo, mediante la intensa formación de capitales. La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino de saber extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico.

Si no fuera suficiente el razonamiento para persuadirnos de la estrecha conexión entre el desarrollo económico y el intercambio, ciertos hechos que están ocurriendo bastarían para ponerla de manifiesto. La mayor parte de los países latinoamericanos han aumentado intensamente su actividad económica, y se encuentran en un nivel de ocupación relativamente alto si se le compara con el anterior a la guerra. Este alto nivel de ocupación exige también elevadas importaciones, tanto de artículos de consumo, así inmediato como duradero, cuanto de materias primas y artículos de capital. Y en muchos casos, las exportaciones resultan insuficientes para satisfacer aquéllas.

Esto es evidente cuando se trata de importaciones y otras partidas pasivas a pagar en dólares. Hay ya casos notorios, en ciertos países, de escasez de esta moneda, no obstante que los dólares suministrados por Estados Unidos al resto del mundo, al realizar sus propias importaciones, alcanzaron elevada cuantía. Es que el coeficiente de tales importaciones, con respecto al ingreso nacional de Estados Unidos, ha llegado a ser exiguo (no pasa del 3 por ciento), al cabo de una baja persistente. No es de extrañar entonces que, a pesar del alto nivel de ingreso nacional de ese país, los recursos en dólares que así provee a los países de América Latina, parezcan ser insuficientes para cubrir las importaciones requeridas por su intenso desenvolvimiento.

Es cierto que, conforme se restablezca la economía en Europa, se podrá aumentar provechosamente el intercambio con ella. Pero de allí no saldrán más dólares para América Latina, a menos que Estados Unidos aumente su coeficiente de importaciones de artículos europeos.

Aquí se encuentra, pues, el factor principal del problema. De no aumentar dicho coeficiente, es obvio que América Latina se vería forzada a desviar sus adquisiciones en Estados Unidos hacia aquellos países que suministren las divisas para pagarlas. Solución muy precaria, por cierto, pues significa con frecuencia tener que optar en favor de importaciones más caras o inadecuadas para sus necesidades.

Sería lamentable volver a caer en prácticas de este linaje, cuando acaso pudiera lograrse una solución fundamental. Suele pensarse a veces, que, dado el enorme potencial productivo de Estados Unidos, es ilusorio suponer que este país pueda aumentar su coeficiente de importaciones, para dar al mundo esa solución fundamental. No se justifica una conclusión semejante, sin previo análisis de las causas que han llevado a Estados Unidos a reducir persistentemente su coeficiente de importaciones. Tales causas actúan en campo propicio, cuando hay desocupación. Pero no habiéndola, cabría la posibilidad de superarlas. Por donde se comprende la trascendencia que tiene para América Latina, así como para todo el mundo, que el gobierno de Estados Unidos pueda cumplir su designio de mantener allí un alto nivel de ocupación.

4. No se discute que el desarrollo económico de ciertos países de América Latina y su rápida asimilación de la técnica moderna, en todo cuanto fuere aprovechable para ellos, dependen en alto grado de las inversiones extranjeras. El problema no es nada simple, por todas las implicaciones que contiene. Entre sus factores negativos se recuerda, en primer lugar, el incumplimiento de servicios financieros, durante la gran depresión de los años treinta. Es opinión general que ello no debiera repetirse. Encontramos aquí el mismo fondo que en el problema anterior. Los servicios financieros de estas inversiones, si no se realizan otras nuevas para compensarlos, deberán pagarse con exportaciones en la misma moneda; y si ellas no crecen correlativamente, se presentará, con el andar del tiempo, el mismo género de dificultades. Tanto más si las exportaciones caen violentamente, como en aquellos tiempos. Por ello, y mientras no se llegue a la solución fundamental referida, cabría preguntarse si no sería prudente orientar las inversiones hacia aquellas aplicaciones productivas que, al reducir directa o indirectamente las importaciones en dólares, permitan atender regularmente los servicios financieros.

5. En todo esto hay que precaverse de generalizaciones dogmáticas. Suponer que el cumplimiento de los pagos exteriores y el buen funcionamiento monetario dependen meramente de la decisión de seguir ciertas reglas del juego, entraña un error de serias consecuencias. Aun en épocas en que funcionaba regularmente el patrón oro en los grandes centros, los paíse de la periferia latinoamericana encontraron enormes dificultades para mantenerlo y sus vicisitudes monetarias provocaron con frecuencia el anatema exterior. Experiencias posteriores, en países importantes, han enseñado a percibir mejor ciertos aspectos de la realidad. Gran Bretaña, entre las dos guerras, ha tenido contratiempos de cierto parecido con los que ocurrían y siguen ocurriendo en nuestros países, históricamente refractarios a la rigidez del patrón de oro. Lo cual contribuye, sin duda, a la mejor comprensión de los fenómenos de la periferia.

El patrón oro ha dejado de funcionar como antes, y el manejo de la moneda se ha vuelto más complejo aún en la periferia. ¿Es que todas esas complejidades podrían dominarse con la firme aplicación de la buena doctrina? Pero la buena doctrina, para estos países, se encuentra todavía en una fase primaria de su formación. He aquí otro de los problemas de trascendencia: aprovechar la ex-

periencia particular y general, para ir elaborando fórmulas mediante las cuales la acción monetaria pueda integrarse, sin antagonismos ni contradicciones, dentro de una política de desarrollo económico intenso y regular.

6. No vaya a interpretarse que las enseñanzas tradicionales carecen de valor. Si no brindan normas positivas, indican, al menos, lo que no puede hacerse sin comprometer la estabilidad de la moneda. Los extremos a que ha llegado la inflación en América Latina demuestran que la política monetaria no se ha inspirado en esas enseñanzas: como que, en general, ciertos países importantes de América Latina han aumentado su circulante más intensamente que los países obligados a cubrir ingentes gastos de guerra.

Este es otro de los aspectos del problema de la escasez de dólares. Es cierto, como se tiene dicho, que el alto nivel de ocupación acrecienta las importaciones. Pero no lo es menos que el crecimiento excesivo del circulante, en muchos casos, ha acentuado indebidamente la presión del balance de pagos, llevando a emplear las divisas en formas que no responden siempre a las genuinas exigencias del desarrollo económico.

Estos hechos tendrán que considerarse en el examen objetivo de las consecuencias del incremento inflacionario sobre el proceso de capitalización. No se puede desconocer, sin embargo, que en la mayor parte de los países latinoamericanos el ahorro espontáneo es insuficiente para cubrir sus necesidades más urgentes de capital. Pero, desde luego, la expansión monetaria no tiene la virtud de aumentar las divisas necesarias para importar bienes de capital. Su efecto es de mera redistribución de ingresos. Hay ahora que averiguar si ello ha conducido a una más activa formación de capital.

7. Este punto es de importancia decisiva. La elevación del nivel de vida de las masas depende, en última instancia, de una fuerte cantidad de capital por hombre empleado en la industria, los transportes y la producción primaria, y de la aptitud para manejarlo bien.

En consecuencia, se necesita realizar una enorme acumulación de capital. Entre los países de América Latina, hay ya algunos que han demostrado su capacidad de ahorro, al punto de haber podido efectuar, mediante su propio esfuerzo, gran parte de sus inversiones industriales. Pero aun en ese caso, que no es general, la formación del capital tiene que luchar contra una tendencia muy marcada hacia ciertas modalidades de consumo que muchas veces resultan incompatibles con un alto grado de capitalización.

8. Sin embargo, para formar el capital necesario a la industrialización y el progreso técnico de la agricultura, no parecería indispensable comprimir el consumo de la gran masa, que por lo general es demasiado bajo. Además del ahorro presente, inversiones extranjeras bien encaminadas podrían contribuir al aumento inmediato de la productividad por hombre. De manera que, lograda esta mejora inicial, una parte importante del incremento de producto sirviera entonces para formar capitales, antes que destinarse a un consumo prematuro.

Pero ¿cómo lograr aumentos de productividad en magnitud suficiente? La experiencia de estos últimos años es aleccionadora. El crecimiento de la ocupación exigido por el desarrollo industrial ha podido realizarse, aunque no en todos los casos, con el empleo de gente que el progreso de la técnica iba desalojando de la producción primaria y de otras ocupaciones, especialmente de ciertos tipos de trabajos y servicios personales, de remuneración relativamente baja, y con la utilización del trabajo femenino. La ocupación industrial de gente desocupada o mal ocupada ha significado pues una mejora en la productividad, que se ha traducido en un aumento neto del ingreso nacional, cuando factores de otra índole no han provocado un descenso general de la eficacia productiva.

Con las grandes posibilidades de progreso técnico en la producción primaria, aun en países en que es ya grande, y con el perfeccionamiento de las industrias existentes, el incremento neto del ingreso nacional podría ir ofreciendo un margen de ahorro cada vez mayor.

Pero todo ello, y en la medida a que quiera reducirse la necesidad del aporte exterior, supone un esfuerzo inicial de capitalización, que no se concilia generalmente con el tipo de consumo de ciertos sectores de la colectividad, ni con la elevada proporción del ingreso nacional, absorbida, en varios países, por ciertos tipos de gastos fiscales que no aumentan directa ni indirectamente la productividad nacional.

Trátase, en fin de cuentas, de una manifestación del conflicto latente entre el propósito de asimilar con premura modos de existencia que los países de técnica más avanzada han logrado progresivamente, merced al aumento de su productividad, y las exigencias de una capitalización, sin la cual no nos será posible conseguir aumento semejante.

9. Por lo mismo que el capital es escaso y su necesidad muy grande, habría que ceñir su aplicación a un criterio de estricta eficacia, que no ha sido fácil seguir, dadas las circunstancias en las cuales se han desarrollado muchas industrias para afrontar situaciones de emergencia. Pero el proceso no ha avanzado tanto, que resulte demasiado tardía la corrección de ciertas desviaciones, ni sobre todo imposible evitarlas en lo futuro.

A tal propósito, es necesario definir con precisión el objeto que se persigue mediante la industrialización. Si se la considera como el medio de llegar a un ideal de autarquía, en el cual las consideraciones económicas pasan a segundo plano, sería admisible cualquier industria que substituya importaciones. Pero si el propósito consiste en aumentar lo que se ha llamado con justeza el bienestar mensurable de las masas, hay que tener presentes los límites más allá de los cuales una mayor industrialización podría significar merma de productividad.

En otros tiempos, antes de la gran depresión, los países de América Latina crecieron impulsados desde afuera por el crecimiento persistente de las exportaciones. Nada autoriza a suponer, al menos por ahora, que este fenómeno haya de repetirse, con análoga intensidad, salvo en casos muy particulares. Ya no se presenta la alternativa entre seguir creciendo vigorosamente de ese modo, o bien crecer hacia adentro, mediante la industrialización. Esta última ha pasado a ser el modo principal de crecer.

Pero ello no significa que la exportación primaria haya de sacrificarse para favorecer el desarrollo industrial; no sólo porque ella nos suministra las divisas con las cuales adquirir las importaciones necesarias al desenvolvimiento económico, sino también porque, en el valor de lo exportado, suele entrar en una proporción elevada la renta del suelo, que no implica costo colectivo alguno. Si con el progreso técnico se logra aumentar la eficacia productora, por un lado, y si la industrialización y una adecuada legislación social, van elevando el nivel del salario real,

por otro, se podrá ir corrigiendo gradualmente el desequilibrio de ingresos entre los centros y la periferia, sin desmedro de esa actividad económica esencial.

10. Encuéntrase aquí uno de los límites de la industrialización, que conviene considerar atentamente, al esbozar los planes de desarrollo. Otros de los límites está dado por consideraciones relativas a la dimensión óptima de las empresas industriales. En los países de América Latina se está tratando, por lo general, de desarrollar a un lado de la frontera las mismas industrias que al otro. Ello tiende a disminuir la eficiencia productora y conspira contra la consecución del fin social que se persigue. Es una falla muy seria, que el siglo XIX supo atenuar en mucho. Cuando la Gran Bretaña demostró, con hechos, las ventajas de la industria, siguiéronla otros países. Pero el desarrollo industrial, aguijado por una activa concurrencia, se realizó en favor de ciertas formas características de especialización, que alentaron un provechoso intercambio entre los distintos países. La especialización favorecía el progreso técnico y éste permitía distribuir crecientes ingresos. Contrariamente a lo que ocurre cuando se trata de países industriales frente a países de producción primaria, se cumplían las ventajas clásicas de la división del trabajo: de la división del trabajo entre países iguales o casi iguales.

La posibilidad de que se llegue a malograr una parte importante del fruto del progreso técnico a causa de un excesivo fraccionamiento de los mercados, es, pues, otro de los límites del desarrollo industrial de nuestros países. Pero lejos de ser infranqueable, es de aquéllos que una política clarividente de interdependencia económica podría remover con gran beneficio recíproco.

11. Si, con fines sociales, se trata de elevar al máximo el ingreso real, las consideraciones anticíclicas no pueden faltar en un programa de desenvolvimiento económico. La propagación a la periferia latinoamericana de las fluctuaciones cíclicas de los grandes centros, implica considerables mermas de ingreso. Si estas mermas pudieran evitarse, el problema de la formación de capital se haría menos difícil. Ha habido ensayos de política anticíclica; pero hay que reconocer que aún estamos en los comienzos de la dilucidación de este asunto. Es más, el debilitamiento que está ocurriendo en las reservas metálicas de varios países significa que la eventualidad de una contracción de origen exterior, no sólo va a sorprenderlos sin plan de defensa, sino también sin los recursos propios, necesarios para facilitar las medidas que las circunstancias aconsejen.

Expuestos, en esta primera sección los lineamientos de los principales problemas, las siguientes secciones explayarán algunos de sus aspectos más salientes, que no sabrían omitirse, tanto por su intrínseca importancia, cuanto por la necesidad de dar comienzo a su investigación sistemática.[1]

[1] Son bien conocidas las dificultades que se oponen en Latinoamérica a una tarea de esta naturaleza. Acaso la principal de ellas sea el número exiguo de economistas capaces de penetrar con criterio original en los fenómenos concretos latinoamericanos. Por una serie de razones, no se logra suplir su carencia con la formación metódica de un número adecuado de hombres jóvenes de alta calificación intelectual. El enviarlos a las grandes universidades de Europa y Estados Unidos representa ya un progreso considerable, pero no suficiente. Pues una de las fallas más conspicuas de que adolece la teoría económica general, contemplada desde la periferia, es su falso sentido de universalidad.

Mal podría pretenderse, en verdad, que los economistas de los grandes países, embargados en muy serios problemas propios, vayan a dedicar preferentemente su atención al estudio de los nuestros. Concierne primordialmente a los propios economistas latinoamericanos el conocimiento de la realidad económica de América Latina. Sólo si se llega a explicarla racionalmente y con objetividad científica será dado alcanzar fórmulas eficaces de acción práctica.

No se interprete, sin embargo, que este propósito está animado de un particularismo excluyente. Por el contrario, sólo se sabrá cumplirlo mediante un sólido conocimiento de las teorías elaboradas en los grandes países, con su gran caudal de verdades comunes. No hay que confundir el conocimiento reflexivo de lo ajeno con una sujeción mental a las ideas ajenas, de la que muy lentamente estamos aprendiendo a librarnos.

II. Las ventajas del progreso técnico y los países de la periferia

1. Se ha afirmado en la parte precedente que las ventajas del progreso técnico se han concentrado principalmente en los centros industriales, sin traspasarse a los países que forman la periferia del sistema económico mundial. Por cierto que el aumento de productividad en los países industriales ha estimulado la demanda de productos primarios y ha constituido así un elemento dinámico importantísimo en el crecimiento de América Latina. Pero esto constituye asunto distinto de que se va a considerar en seguida.

En general, parece que el progreso técnico ha sido más acentuado en la industria, que en la producción primaria de los países de la periferia, según se hace notar en un reciente informe sobre las relaciones de precios.[2] En consecuencia, si los precios hubieran descendido en armonía con la mayor productividad, la baja habría tenido que ser menor en los productos primarios, que en los industriales; de tal suerte, que la relación de precios entre ambos hubiera ido mejorando persistentemente en favor de los países de la periferia conforme se desarrollaba la disparidad de productividades.

De haber ocurrido, este fenómeno habría tenido un profundo significado. Los países periféricos habrían aprovechado, con la misma intensidad que los países céntricos, la baja en los precios de los productos finales de la industria. Por tanto, los frutos del progreso técnico se hubiesen repartido parejamente en todo el mundo, según el supuesto implícito en el esquema de la división internacional del trabajo, y América Latina no tendría ventaja económica alguna en su industrialización. Antes bien, habría una pérdida efectiva, en tanto no se alcanzara igual eficacia productiva que en los países industriales.

Los hechos no justifican aquel supuesto. Como se advierte, por los índices del cuadro 1, desde los años setenta del siglo pasado, hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, la relación de precios se ha movido constantemente en contra de la producción primaria. Es de lamentar que los índices de precios no reflejen las variaciones de calidad ocurridas en los productos finales. Por ello no ha sido posible tenerlas en cuenta en estas consideraciones. En los años treinta, sólo podía comprarse el 63 por ciento de los productos finales de la industria que se compraban en los años sesenta del siglo pasado, con la misma cantidad de productos primarios; o sea que se necesitaba en término medio el 58.6 por ciento más de productos primarios para comprar la misma cantidad de artículos finales de la industria.[3] La relación de precios se ha movido, pues, en forma adversa a la periferia; contraria-

[2] Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Postwar Price Relations in Trade Between Under-developed and Industrialized Countries* (E/CN.1/Sub.3/3.5), febrero de 1949.

[3] Según el informe citado. Las cifras de los treinta llegan solamente hasta 1938 inclusive. Los datos presentados son los índices

Cuadro 1

RELACION ENTRE LOS PRECIOS DE PRODUCTOS PRIMARIOS Y ARTICULOS FINALES DE LA INDUSTRIA (PRECIOS MEDIOS DE IMPORTACION Y EXPORTACION RESPECTIVAMENTE, DE ACUERDO CON LOS DATOS DEL BOARD OF TRADE)

(Base: 1876-80 = 100)

Período	*Cantidad de artículos finales de la industria que se pueden obtener con una cantidad determinada de productos primarios*
1876-80	100
1881-85	102.4
1886-90	96.3
1891-95	90.1
1896-1900	87.1
1901-05	84.6
1906-10	85.8
1911-13	85.8
— —	—
1921-25	67.3
1926-30	73.3
1931-35	62.0
1936-38	64.1
— —	—
1946-47	68.7

FUENTE: Naciones Unidas, *Postwar Price Relations in Trade Between Underdevelopment and Industrialized Countries.* Documento E/CN.1/Sub.3/W.5.

mente a lo que hubiera sucedido, si los precios hubiesen declinado conforme al descenso de costo provocado por el aumento de productividad.

Durante el auge de la última guerra, como en todo auge cíclico, la relación se ha movido en favor de los productos primarios. Pero, sin haber sobrevenido una contracción, se está operando ya el típico reajuste, merced al cual los precios primarios van perdiendo la ventaja anteriormente conseguida.

El señalar aquella disparidad de precios no implica abrir juicio acerca de su significado desde otros puntos de vista. Podría argüirse, en efecto, en lo tocante a equidad, que los países que se esforzaron en conseguir un alto grado de eficacia técnica no tenían por qué compartir sus frutos con el resto del mundo. De haberlo hecho, no se hubiera concentrado en ellos la enorme capacidad de ahorro que tienen; cabe preguntarse si el progreso técnico hubiese tenido, sin ella, el ritmo tan intenso que ha caracterizado el desarrollo capitalista. De todos modos, ahí está esa técnica productiva, a disposición de quienes tengan la aptitud y perseverancia para asimilarla y aumentar la productividad del propio trabajo. Pero todo ello es ajeno a esta introducción. El propósito que se persigue es subrayar un hecho, al cual, no obstante sus considerables proyecciones, no suele dársele el lugar que le corresponde, cuando se distingue el significado de la industrialización en los países periféricos.

2. Un razonamiento simple, acerca del fenómeno que comentamos, nos permite formular las siguientes consideraciones:

Primero: Los precios no han bajado conforme al progreso técnico, pues mientras, por un lado, el costo tendía a bajar, a causa del aumento de la productividad, subían, por otra parte, los ingresos de los empresarios y de los factores productivos. Cuando el ascenso de los ingresos fue más intenso que el de la productividad, los precios subieron, en vez de bajar.

Segundo: Si el crecimiento de los ingresos, en los centros industriales y en la periferia, hubiese sido proporcional al aumento de las respectivas productividades, la relación de precios entre los productos primarios y los productos finales de la industria no hubiese sido diferente de la que habría existido si los precios hubiesen bajado estrictamente de acuerdo con la productividad. Y dada la mayor productividad de la industria, la relación de precios se habría movido en favor de los productos primarios.

Tercero: Como, en realidad, la relación, según se ha visto, se ha movido en contra de los productos primarios, entre los años setenta del siglo pasado y los años treinta del presente, es obvio que los ingresos de los empresarios y factores productivos han crecido, en los centros, más que el aumento de la productividad, y en la periferia, menos que el respectivo aumento de la misma.

En otros términos, mientras los centros han retenido íntegramente el fruto del progreso técnico de su industria, los países de la periferia les han traspasado una parte del fruto de su propio progreso técnico.[4]

3. Antes de explicar la razón de ser de este fenómeno, que tanta importancia tiene para América Latina, conviene examinar cómo se trasmiten los efectos del incremento de productividad.

Con tal propósito, se presenta un ejemplo ilustrativo en el cuadro 2, en el cual se supone que los índices de productividad por hombre han sido mayores en la industria que en la producción primaria. Para simplificar el ejemplo, se ha considerado que ésta y aquélla intervienen por partes iguales en el producto final.

Se supone, en un primer caso, que al aumentar la pro-

medios de precios del Board of Trade para las importaciones y exportaciones británicas, representativas de los precios mundiales de artículos primarios y manufacturados, respectivamente.

[4] Véase lo que se dice al respecto en el informe citado, págs. 115 y 116:

"Un empeoramiento, a largo plazo, en la relación del intercambio, como el que ha afectado a los productores primarios, durante prolongado período, puede ser efecto de las diferencias en el ritmo de aumento de la productividad en la producción de artículos primarios y manufacturados, respectivamente. Si pudiéramos suponer que el empeoramiento, para los países de producción primaria, refleja más rápido aumento de la productividad en los artículos primarios, que en los manufacturados, el efecto del empeoramiento en la relación del intercambio sería menos serio, desde luego. Significaría solamente que, en la medida en que los artículos primarios se exportan, los efectos de la mayor productividad se traspasan a los compradores de artículos primarios, en los países más industrializados. Aun cuando faltan, casi completamente, datos estadísticos acerca de los diferentes ritmos de aumento de la productividad en la producción primaria y en la industria manufacturera, esta explicación de las variaciones a largo plazo, en las relaciones de intercambio... puede descartarse. No cabe duda que la productividad aumentó más rápidamente en los países industriales, que en los de producción primaria. Esto se comprueba por el mayor aumento en el nivel de vida, durante el largo período transcurrido desde 1870. Por tanto, las variaciones observadas en la relación del intercambio no significan que la mayor productividad de la producción primaria se haya traspasado a los países industriales; por el contrario, significa que los países menos desarrollados, a través de los precios que pagaron por los artículos manufacturados, en relación con los que lograron por sus propios productos, sostuvieron crecientes niveles de vida en los países industrializados, pero sin recibir, en cambio, en el precio de sus propios productos, una contribución equivalente a su propio nivel de vida."

Cuadro 2

EJEMPLO DE LA FORMA EN QUE EL FRUTO DEL PROGRESO TECNICO SE DISTRIBUYE ENTRE EL CENTRO Y LA PERIFERIA

Producción primaria (1)	*Producción industrial* (2)	*Producción total*[a] (3)	*Relaciones*	
			$\frac{1}{3} \times 100$	$\frac{2}{3} \times 100$
Planeamiento:				
	Aumenta la productividad según los índices siguientes:			
100	100	100	—	—
120	160	140	—	—
Primer caso:				
	Los costos disminuyen de acuerdo con la productividad y los precios de acuerdo con los costos, sin aumentar los ingresos.			
100	100[b]	100	100	100
83.3	62.5[b]	71.4	116.7	87.5
Segundo caso:				
	Los costos disminuyen como en el caso anterior, pero los ingresos aumentan en la siguiente forma:			
100	100	100	100	100
120	180	150	80	120
Precios resultantes después de los aumentos de ingresos				
100	100[b]	100	100	100
99.9	112.5[b]	107.1	93.3	105

[a] Cifras correspondientes al producto final.

[b] Parte del precio correspondiente al valor agregado en la producción industrial.

ductividad de 100 a 120 en la agricultura y de 100 a 160 en la industria, no suben los ingresos de los empresarios y factores productivos, sino que bajan los costos. Si los precios descienden de acuerdo con los costos, la rebaja en los precios primarios resulta menor que en los industriales, según señalan los índices correspondientes. Y en consecuencia, la relación entre ambos se ha movido en favor de los productos primarios, o sea de 100 a 116.7.

Esta es precisamente la relación que hubiera permitido a los productores primarios participar, con igual intensidad que los industriales, en el incremento de la producción final. En efecto, si la productividad primaria aumenta de 100 a 120, y si con 100 de productos primarios se puede comprar ahora, como acaba de verse, 116.7 de productos finales de la industria, ello quiere decir que los productores primarios pueden adquirir ahora 140 de tales productos, en vez de los 100 de antes, o sea que obtienen un aumento de la misma intensidad que el ocurrido en la producción final, aumento que evidentemente también obtuvieron los productores industriales.

Estos resultados se alteran sensiblemente cuando se varían los ingresos, en el segundo caso. Supóngase que, en la industria, el incremento de los ingresos es mayor que el incremento de la productividad; y que en la producción primaria, ambos incrementos son iguales. En consecuencia, la relación de precios se mueve en contra de la producción primaria, pasando de 100 a 93.3; de tal manera que los productores primarios, no obstante su aumento de productividad de 100 a 120, sólo pueden adquirir 112.0 de productos finales, contra 100 anteriormente. En cambio, un cálculo semejante permitiría demostrar que los productores industriales pueden adquirir ahora 168 de productos finales, contra 100 que adquirían antes.

Obsérvese que mientras los productores primarios pueden aumentar sus adquisiciones de productos finales menos intensamente de lo que ha aumentado su productividad, los productores finales se benefician más de lo que correspondería al aumento de la suya.

Si en vez de suponer que los ingresos de la producción primaria han subido paralelamente a su productividad, se hubiese supuesto un ascenso inferior, la relación de precios, como es lógico, se habría desmejorado más aún, en perjuicio de aquélla.

El empeoramiento de 36.5 por ciento en la relación de precios entre los años setenta del siglo pasado y los años treinta del presente, sugiere la posibilidad de que haya ocurrido un fenómeno de este tipo.

4. En síntesis, si a pesar de un mayor progreso técnico en la industria que en la producción primaria, la relación de precios ha empeorado para ésta, en vez de mejorar, parecería que el ingreso medio por hombre ha crecido en los centros industriales más intensamente que en los países productores de la periferia.

No podría comprenderse la razón de ser de este fenómeno, sin relacionarlo con el movimiento cíclico de la economía y la forma en que se manifiesta en los centros y la periferia. Pues el ciclo es la forma característica de crecer de la economía capitalista y el aumento de productividad uno de los factores primarios de crecimiento.

Hay, en el proceso cíclico, una disparidad continua entre la demanda y la oferta globales de artículos de consumo terminados, en los centros cíclicos. En la creciente la demanda sobrepasa a la oferta y en la menguante ocurre lo contrario.

La cuantía y las variaciones del beneficio están íntimamente ligadas a esa disparidad. El beneficio aumenta en la creciente y tiende así a corregir el exceso de demanda, por el alza de los precios; y disminuye en la menguante y tiende así a corregir el exceso de oferta, por la baja de aquéllos.

El beneficio se traslada desde los empresarios del centro a los productores primarios de la periferia mediante el alza de los precios. Cuanto mayores son la competencia y el tiempo que se requiere para acrecentar la producción primaria, en relación al tiempo de las otras etapas del proceso productivo, y cuanto menores son las existencias acumuladas, tanto más grande es la proporción del beneficio que se va trasladando a la periferia. De ahí un hecho típico en el curso de la creciente cíclica: los precios primarios tienden a subir más intensamente que los precios finales, en virtud de la fuerte proporción de los beneficios que se trasladan a la periferia.

Si ello es así, ¿cómo se explicaría que con el andar del tiempo y a través de los ciclos, los ingresos en el centro hayan crecido más que en la periferia?

No hay contradicción alguna entre ambos fenómenos. Los precios primarios suben con más rapidez que los finales en la creciente, pero también descienden más que éstos en la menguante, en forma tal, que los precios finales van apartándose progresivamente de los precios primarios a través de los ciclos.

Véanse ahora las razones que explican esta desigualdad, en el movimiento cíclico de los precios. Se ha visto que el beneficio se dilata en la creciente y se comprime en la menguante, tendiendo a corregir la disparidad entre la oferta y la demanda. Si el beneficio pudiera comprimirse

en la misma forma en que se ha dilatado, no habría razón alguna para que ocurriera ese movimiento desigual. Ocurre precisamente porque la compresión no se realiza en esa forma.

La razón es muy sencilla. Durante la creciente, una parte de los beneficios se ha ido transformando en aumento de salarios, por la competencia de unos empresarios con otros y la presión sobre todos ellos de las organizaciones obreras. Cuando, en la menguante, el beneficio tiene que comprimirse, aquella parte que se ha transformado en dichos aumentos ha perdido en el centro su fluidez, en virtud de la conocida resistencia a la baja de los salarios. La presión se desplaza entonces hacia la periferia, con mayor fuerza que la naturalmente ejercible, de no ser rígidos los salarios o los beneficios en el centro, en virtud de las limitaciones en la competencia. Cuanto menos pueden comprimirse así los ingresos en el centro, tanto más tendrán que hacerlo en la periferia.

La desorganización característica de las masas obreras en la producción primaria, especialmente en la agricultura de los países de la periferia, les impide conseguir aumentos de salarios comparables a los vigentes en los países industriales o mantenerlos con amplitud semejante. La compresión de los ingresos —sean beneficios o salarios— es, pues, menos difícil en la periferia.

De todos modos, aun cuando se conciba en la periferia una rigidez parecida a la del centro, ello tendría por efecto aumentar la intensidad de la presión de éste sobre aquélla. Pues al no comprimirse el beneficio periférico, en la medida necesaria para corregir la disparidad entre la oferta y la demanda en los centros cíclicos, seguirán acumulándose existencias de mercaderías en éstos y contrayéndose la producción industrial, y por consiguiente la demanda de productos primarios. Y esta disminución de demanda llegará a ser tan fuerte como fuere preciso para lograr la necesaria compresión de los ingresos en el sector primario. El reajuste forzado de los costos de la producción primaria, durante la crisis mundial, nos ilustra acerca de la intensidad que puede adquirir este fenómeno.

La mayor capacidad de las masas, en los centros cíclicos, para conseguir aumentos de salarios en la creciente y defender su nivel en la menguante, y la aptitud de esos centros, por el papel que desempeñan en el proceso productivo, para desplazar la presión cíclica hacia la periferia, obligando a comprimir sus ingresos más intensamente que en los centros, explican por qué los ingresos en éstos tienden persistentemente a subir con más fuerza que en los países de la periferia, según se patentiza en la experiencia de América Latina.

En ello está la clave del fenómeno, según el cual, los grandes centros industriales no sólo retienen para sí el fruto de la aplicación de las innovaciones técnicas a su propia economía, sino que están asimismo en posición favorable para captar una parte del que surge en el progreso técnico de la periferia.

III. América Latina y la elevada productividad de Estados Unidos

1. Estados Unidos es ahora el centro cíclico principal del mundo, como lo fue en otros tiempos Gran Bretaña. Su influencia económica sobre los otros países es manifiesta. Y en esa influencia, el ingente desarrollo de la productividad de aquel país ha desempeñado papel importantísimo. Ha afectado intensamente el comercio exterior y, a través de sus variaciones, el ritmo de crecimiento económico del resto del mundo, y la distribución internacional del oro.

Los países de la América Latina, con un fuerte coeficiente de comercio exterior, son extremadamente sensibles a esas repercusiones económicas. Se justifica, pues, examinar las proyecciones de aquel fenómeno y los problemas que traen consigo.

2. Que los precios no han bajado conforme al aumento de la productividad en Estados Unidos, es un hecho conocido, al que recientes investigaciones de S. Fabricant han dado una expresión precisa. En el período que abarcan tales investigaciones, esto es, los cuatro decenios anteriores a la Segunda Guerra Mundial, los costos de la producción manufacturera han descendido, con ritmo regular y persistente. El movimiento de los precios no tiene nada de común con ese ritmo. La creciente productividad no ha influido en ellos, sino en los ingresos. Los salarios han subido, a medida que bajaba el costo real. Pero no toda la mejora de la productividad se ha manifestado en ellos, pues una parte apreciable se ha reflejado en la disminución de la jornada de trabajo.

El aumento de ingresos, provocado por la mayor productividad, se extiende, en más o menos tiempo, a toda la actividad económica, por el conocido proceso que no es del caso recordar. Actividades en las cuales el progreso técnico ha sido insignificante o no ha existido, como ciertos tipos de servicios, han aumentado también su ingresos, en virtud de este proceso. En algunos grupos sociales, el incremento ha ocurrido con gran lentitud; mientras tanto, el resto de la colectividad disfruta de ventajas que, conforme se fue produciendo el necesario ajuste, tuvo que ir cediendo a aquéllos. Pero los nuevos aumentos de productividad fueron compensando, generalmente con creces, lo que se iba transfiriendo a los grupos rezagados.

No cabría detenerse a señalar este hecho, si no diera un ejemplo bien ilustrativo del tipo de ajuste que la industrialización progresiva de América Latina irá provocando necesariamente. La industrialización, al aumentar la productividad, hará subir los salarios y encarecerá relativamente el precio de los productos primarios. De este modo, al subir sus ingresos, la producción primaria irá captando en forma gradual aquella parte del fruto del progreso técnico que le hubiera correspondido por la baja de los precios. Como en el caso de aquellos grupos sociales rezagados, es claro que este ajuste significará pérdida de ingreso real en los sectores industriales, pérdida tanto menor, cuanto más pequeño fuere su coeficiente de importaciones; pero, en fin de cuentas, esa pérdida podría ser generosamente compensada con el fruto de sucesivas innovaciones técnicas.

3. Se ha dicho en otro lugar que, pues los precios no siguen a la productividad, la industrialización es el único medio de que disponen los países de América Latina para aprovechar ampliamente las ventajas del progreso técnico.

Sin embargo, la teoría clásica había encontrado otra solución. Si las ventajas de la técnica no se propagaban a través de los precios, se extenderían de igual modo por medio de la elevación de los ingresos. Acaba de verse que esto es precisamente lo que ocurrió en Estados Unidos, así como en los otros grandes centros industriales. Pero no sucedió lo mismo en el resto del mundo. Para ello, hubiera sido esencial que en el mundo entero existiese la misma movilidad de factores de la producción que se

produjo en el amplio campo de la economía interna de aquel país. Esa movilidad es uno de los supuestos esenciales de aquella teoría. Pero, en realidad, presentóse una serie de obstáculos al fácil desplazamiento de los factores productivos. Sin duda los salarios de Estados Unidos tan altos con respecto al resto del mundo hubieran atraído grandes masas humanas hacia aquella nación, las cuales hubiesen influido muy desfavorablemente sobre esos salarios, tendiendo a reducir su diferencia con los del resto del mundo.

Tal hubiera sido el efecto de la aplicación de una de las reglas esenciales del juego clásico: rebajar sensiblemente el nivel de vida de la población de Estados Unidos, en comparación con los niveles efectivamente alcanzados.

Basta enunciar este hecho para comprender que la protección de ese nivel de vida, logrado tras mucho esfuerzo, tenía que prevalecer sobre las presuntas virtudes de un concepto académico. Pero las reglas clásicas del juego forman un todo indivisible. Y no se concibe lógicamente cómo, eliminada una de ellas, las otras puedan servir para extraer normas absolutas que regulen las relaciones entre los centros y los países periféricos.

4. Es tanto más digno de reflexión este punto, cuanto que el mismo progreso técnico de Estados Unidos, tan superior al del resto del mundo, ha tenido por consecuencia otra desviación muy importante de aquellas reglas.

Según ya se dijo, Estados Unidos ha llegado a un bajísimo coeficiente de importaciones, no mayor del 3 por ciento. En el año 1929 era del 5 por ciento. El descenso no es un fenómeno nuevo, sino de larga data. En los últimos cien años, el ingreso nacional aumentó alrededor de dos veces y media más que las importaciones.

El progreso técnico es uno de los factores que más contribuyen a explicar este fenómeno. Aunque parezca paradoja, la mayor productividad ha contribuido a que aquel país prosiga y acentúe su política proteccionista, después de haber alcanzado la etapa de madurez económica. La explicación es sencilla. El progreso técnico, en una época determinada, no obra por igual en todas las industrias. Pero al extender a las industrias de menor progreso los mayores salarios provocados por la gran productividad de las industrias avanzadas, las primeras pierden su posición favorable para competir con industrias extranjeras, que pagan menores salarios. Si se recuerda que hoy los salarios en Estados Unidos son dos o dos veces y media mayores que en Gran Bretaña, se tendrá una idea del significado de este factor. Han necesitado así protección/actividades más eficaces que las exteriores, pero de menor productividad que el nivel medio del propio país. Por ejemplo, no obstante el gran perfeccionamiento de la técnica agrícola, se ha necesitado proteger la agricultura, para defender algunas de sus ramas, importantes en razón de sus ingresos relativamente altos, comparados con los de competidores extranjeros.

Inglaterra siguió una política diametralmente opuesta, cuando le tocó obrar anteriormente como centro propulsor. Pero no podría afirmarse que volvería a hacerlo y a desarticular su economía, si recorriera nuevamente el mismo camino histórico. Los Estados Unidos constituyen una unidad económica poderosa y bien integrada, y, en parte, lo deben a su política deliberada cuya trascendencia se está, pues, muy lejos de desconocer. Pero tampoco ha de ignorarse que ello ha traído, para el resto del mundo, condiciones incompatibles con el funcionamiento de la economía internacional, tal como ésta existía antes de la Primera Guerra Mundial, cuando el centro británico practicaba las reglas del juego en la moneda y el comercio exterior.

5. Es en estas nuevas condiciones de hecho de la economía internacional donde ha comenzado a desenvolverse el proceso de industrialización de América Latina. El problema fundamental está en adaptarse a esas condiciones —en la medida en que no puedan transformarse— procurando encontrar nuevas reglas, concordantes con la nueva realidad.

Mientras ello no ocurra, seguirá prevaleciendo, con ligeras intermitencias, si se quiere, una tendencia tenaz hacia el desequilibrio. Su razón de ser radica en este hecho. Mientras en Estados Unidos, según se ha visto, ha venido disminuyendo el coeficiente de importaciones, en los países de América Latina tiende a subir el coeficiente de importaciones en dólares, obligándoles tal subida a tomar medidas de defensa, para atenuar sus efectos. Son varios los motivos.

Primero: Por lo mismo que el progreso técnico es mayor en Estados Unidos que en cualquier otra parte, la demanda de bienes de capital que la industrialización trae consigo trata de satisfacerse preferentemente en ese país.

Segundo: El desarrollo técnico se manifiesta continuamente en nuevos artículos que, al modificar las formas de existencia de la población, adquieren el carácter de nuevas necesidades, de nuevas formas de gastar el ingreso de América Latina, que generalmente substituyen a formas de gasto interno.

Tercero: Aparte de esos artículos, que representan innegables ventajas técnicas, hay otros hacia los cuales se desvía la demanda, en virtud de la considerable fuerza de penetración de la publicidad comercial. Créanse nuevos gustos, que exigen importaciones, en desmedro de gustos que podrían satisfacerse internamente.

Que no es posible hacer bajar sistemáticamente el coeficiente de importaciones, por un lado, y dejarlo crecer libremente, por otro, bajo la influencia de los factores que acaban de verse, es una proposición bien comprobada en los graves acontecimientos de los años treinta. Tenemos ahora suficiente perspectiva para comprender la significación de tales sucesos y derivar de ellos la enseñanza que entrañan. Pero antes se debe mencionar un hecho más.

Ya se ha expresado que la industrialización de la América Latina, si se realiza con clarividencia, ofrecerá la posibilidad de aumentar sensiblemente el ingreso nacional, al dar empleo más productivo a las masas de población ahora empleadas en ocupaciones de escasa productividad.

El aumento de ingreso conseguido hasta ahora, ya se está viendo, significa acentuar la acción de aquellos factores sobre la demanda de importaciones en dólares. Cuanto más aumenta el ingreso de estos países, en consecuencia, mayor se hace su necesidad de importaciones. Con lo cual vuelve a plantearse la cuestión de la escasez de dólares, cuya importancia aconseja especial consideración.

IV. El problema de la escasez de dólares y sus repercusiones en América Latina

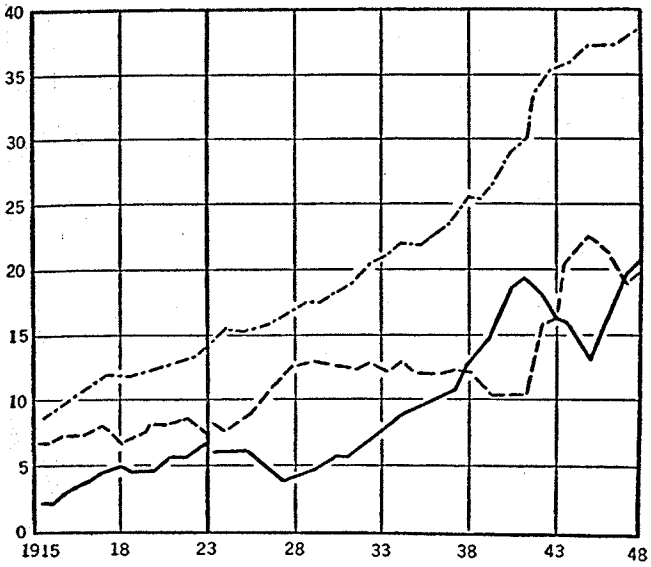
1. Tan pronto como van apareciendo ciertos síntomas de un problema de escasez de dólares, es natural dirigir la mirada al pasado, no muy lejano, en que los Estados Unidos concentraban en sus arcas una cantidad cada vez mayor del oro del mundo, como se comprueba en los gráficos 1 y 2. Antes de la Primera Guerra Mundial, tenían

Gráfico 1

RESERVAS DE ORO DE ESTADOS UNIDOS Y DEL RESTO DEL MUNDO

(Billones de dólares)

..... Total mundial
- - - - - Resto del mundo
——— Estados Unidos



NOTA: De las tenencias de oro de Estados Unidos se ha eliminado la cifra de los activos netos a corto plazo en dólares pertenecientes a los países del resto del mundo, puesto que ellos representaban haberes monetarios de estos y no de aquél. Dada la gran cantidad de estos activos netos en ciertos períodos, los resultados del reajuste son importantes. Por ejemplo, en 1947 los Estados Unidos tendrían el 60 por ciento del oro del mundo, en tanto que eliminando los depósitos en dólares, su participación se reduce al 48.6 por ciento del oro del mundo.

el 26.5 por ciento de las reservas mundiales; y al comenzar la Segunda, ya habían llegado al 50.9 por ciento; y si bien la terminaron con el 36.5 por ciento, están ahora acrecentando otra vez su participación, hasta llegar nuevamente alrededor de la mitad de dichas reservas, en 1948.

La escasez de dólares significa que aquel país no compra mercaderías y servicios, ni presta dinero, en la medida en que otros países necesitan aquella moneda para cubrir sus necesidades, sean o no justificadas. Hay que acudir entonces a las reservas monetarias y liquidar dólares o enviar oro a Estados Unidos.

Por más que esta disminución de reservas no tarde en provocar perturbaciones monetarias, la atracción de oro hacia el centro cíclico principal, si es persistente, no constituye un mero problema monetario: es la expresión manifiesta de un fenómeno dinámico mucho más profundo, relacionado con el ritmo y el modo de crecimiento económico de los distintos países.

Según sea el tipo de su propio crecimiento, la acción del centro principal puede manifestarse, a través de las

Para hacer este reajuste se ha procedido en la siguiente forma: *a*) desde 1931 en adelante y hasta el año 1936 inclusive se han tomado los datos publicados por el *Banking and Monetary Statistics*, (Washington, 1943), páginas 574 a 589 y, a partir de 1937, los del *International Financial Statistics* del Fondo Monetario Internacional, (Washington, enero de 1949, pág. 130); *b*) para los años anteriores a 1931 se han calculado las cifras utilizando los saldos netos del movimiento de capitales a corto plazo según los datos de los balances de pagos de Estados Unidos publicados en *The United States in the World Economy*, Economic Series No. 23, United States, Department of Commerce, Bureau of Foreign and Domestic Commerce. En los gráficos 1 y 2, la parte de las curvas anterior a 1923 no ha podido ser reajustada por falta de datos.

El total mundial ha sido tomado del *Federal Reserve Bulletin* hasta 1940, y de las *Memorias Anuales del Banco Internacional de Ajustes de Basilea* desde 1940 en adelante.

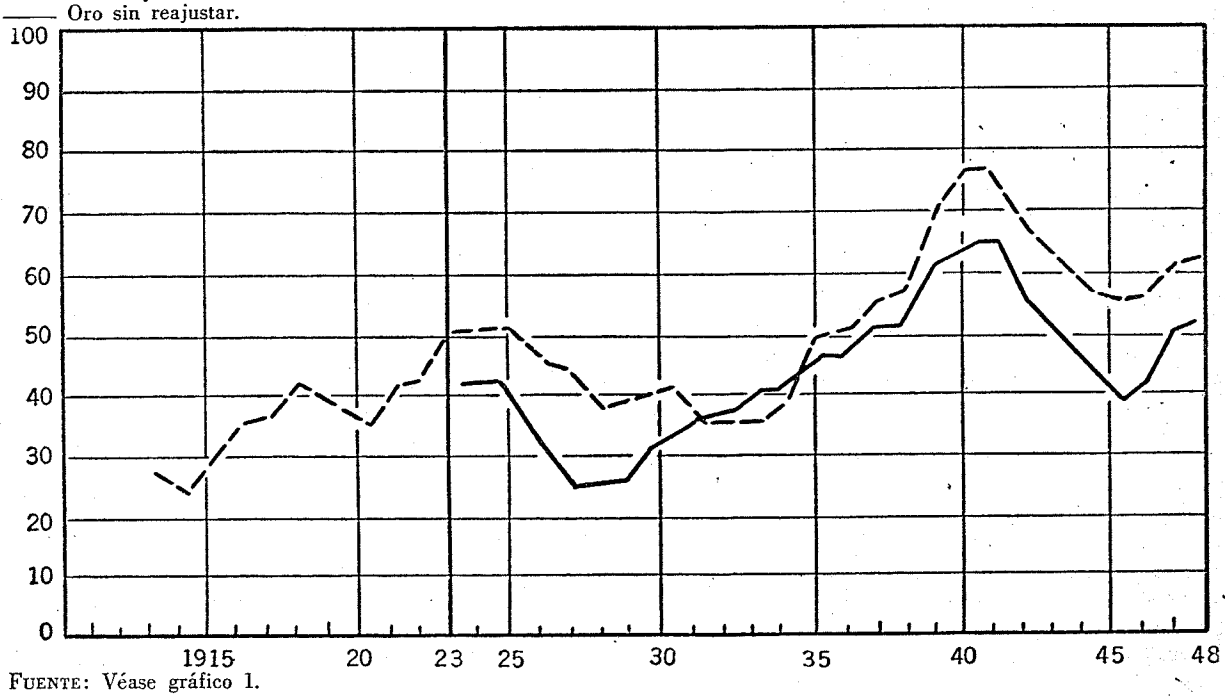
Los datos para 1948 son preliminares. Todas las cifras han sido calculadas a razón de 35 dólares la onza.

Gráfico 2

PARTICIPACION DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LAS RESERVAS MUNDIALES DE ORO

(Porciento)

- - - - - Oro reajustado mediante la eliminación de los activos netos a corto plazo del resto del mundo.
——— Oro sin reajustar.



FUENTE: Véase gráfico 1.

oscilaciones cíclicas, en una tendencia continua a expulsar el oro que a él afluye y estimular el desarrollo económico del resto del mundo, por el contrario, a retenerlo tenazmente con efectos adversos para las fuerzas dinámicas mundiales.

El centro cíclico británico actuó históricamente en la primera forma. También lo hizo así en los años veinte el nuevo centro cíclico principal. Pero no en los treinta, en que prevaleció la segunda de estas formas y los países del resto del mundo se vieron precisados a reajustar sus relaciones con aquel centro cíclico a fin de seguir creciendo, a pesar de la influencia depresiva de éste y su fuerte absorción de metálico.

Los países de América Latina compartieron duramente con los otros la experiencia de los años treinta. Comprén-dese, entonces, que frente a los síntomas presentes de un nuevo problema de escasez de dólares, interroguen al pasado, con mejor perspectiva que antes, para cerciorarse de si los mismos factores que obraron en aquella época tornan hoy a cobrar aliento.

2. Tales factores conciernen, por un lado, a la manera en que se reflejaron sobre el resto del mundo los fenómenos de contracción y auge del centro cíclico principal, y por otro, al descenso sensible de su coeficiente de importaciones y otras partidas pasivas.

Cuando el centro principal contrae sus ingresos, en la menguante cíclica, tiende a propagar la contracción al resto del mundo. Si los ingresos de éste no bajan simultáneamente, con la misma intensidad, sino con cierto retraso, surge un desequilibrio en el balance de pagos: el centro, por disminuir más pronto sus ingresos, restringe también sus importaciones y demás partidas pasivas con más fuerza que el resto del mundo, con lo cual éste se ve forzado a enviarle oro. Si fuera concebible el equilibrio —que no lo es en la realidad cíclica— el balance llegaría a nivelarse, cuando el descenso de los respectivos ingresos hubiese llegado a ser de la misma intensidad.

Pues bien, la contracción cíclica ocurrida en Estados Unidos, después de 1929, hubiera bastado para atraer gran parte del oro expulsado en el auge anterior, según acontecía típicamente en los ciclos del viejo centro principal. Pero en este caso, vino a obrar un factor que jamás había operado en la experiencia británica: el descenso del coeficiente de importaciones. Este descenso obedeció principalmente a dos hechos: la elevación de las tarifas aduaneras en 1929, por una parte, y por otra, la baja más intensa en los precios de los productos primarios importados, con respecto a los productos finales de la industria (que son los que influyen preponderantemente en el ingreso nacional). En el gráfico 3 puede apreciarse la intensidad de este fenómeno.

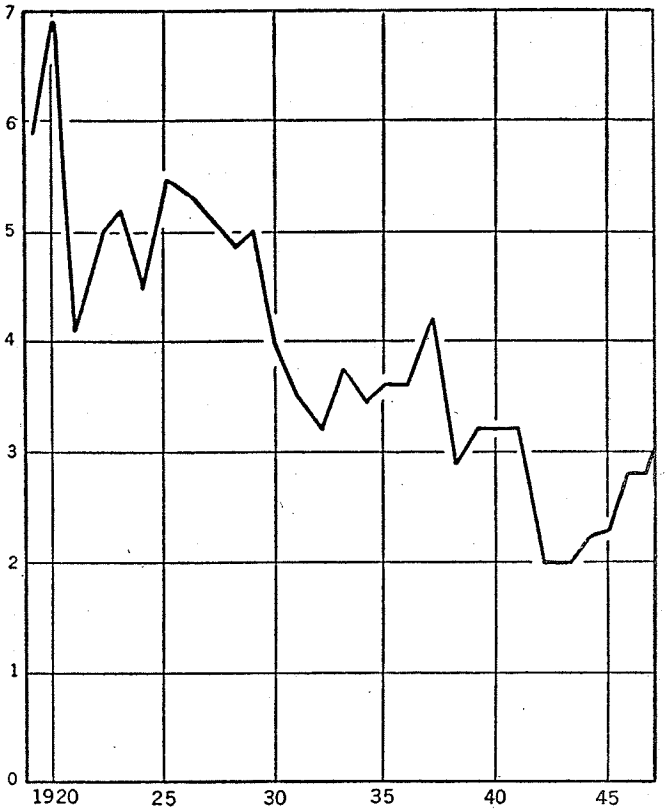
El descenso del coeficiente de importaciones, en el centro cíclico principal, acentúa la tendencia a la acumulación de oro, resultante de la contracción de los ingresos. En efecto, las importaciones descienden allí con más intensidad aún que en el resto del mundo, y el desequilibrio del balance se vuelve más adverso aún para éste. No sólo se necesitaría, como en el caso anterior, que los ingresos del resto del mundo se contrajesen con la misma intensidad que los del centro cíclico principal, para que el balance se nivelara, sino con una intensidad mucho mayor. Los ingresos del resto del mundo tendrían que caer por debajo de los del centro cíclico principal, con tanta mayor fuerza, cuanto más haya descendido el coeficiente de importaciones y otras partidas pasivas. Ha de recordarse

Gráfico 3

COEFICIENTE DE IMPORTACION DE LOS ESTADOS UNIDOS

(Relación de las importaciones con respecto de los ingresos)

(Porciento)



FUENTES: Los datos de ingresos han sido tomados de *National Income and its Composition*, por S. Kusnezt, Nueva York, 1941, para el período 1919-28; de *Statistical Abstract of the United States*, 1948 para el período 1929-47 y de *Economic Indicators*, febrero de 1949 (U. S. Government Printing Office, Washington, D. C.) para el año 1948. Los datos de importaciones han sido tomados de *Statistical Abstract of the United States* y de *Economic Indicators*.

que estas otras partidas, además de las importaciones, se redujeron también sensiblemente en virtud de la cesación de los empréstitos exteriores de Estados Unidos.

Después de haberse alcanzado el punto mínimo de la menguante, en 1933, sobrevino una nueva creciente. De acuerdo con la experiencia cíclica británica, el centro cíclico principal debió expulsar oro, como había ocurrido, en efecto, en la expansión de los años veinte. Sin embargo, sucedió todo lo contrario, y las reservas monetarias de Estados Unidos crecieron con extraordinaria amplitud, aun eliminando de las cifras, como se ha hecho en todos los gráficos, la gran cantidad de fondos exteriores, que, por otros motivos, fueron a depositarse en dólares en aquel país.

En ello desempeñó su papel el descenso del coeficiente referido. Para que el centro principal dejase de atraer oro, después de la contracción, y comenzase a expulsarlo, hubiese sido necesario que sus ingresos crecieran mucho más intensamente que los del resto del mundo: con tanta amplitud, cuanta fuese necesaria para compensar primero y sobrepasar después los efectos del descenso del coefi-

ciente. Por ejemplo, si el coeficiente se reduce a la mitad, los ingresos del centro principal han de crecer al doble de los del resto del mundo, sólo para contrarrestar los efectos de tal reducción.

Lejos de haber ocurrido este crecimiento relativamente mayor, los ingresos de Estados Unidos tardaron más tiempo que los del resto del mundo en alcanzar el nivel que habían tenido en 1929, si se juzga por lo acontecido en un grupo importante de países, según es dable observar en el gráfico 4.

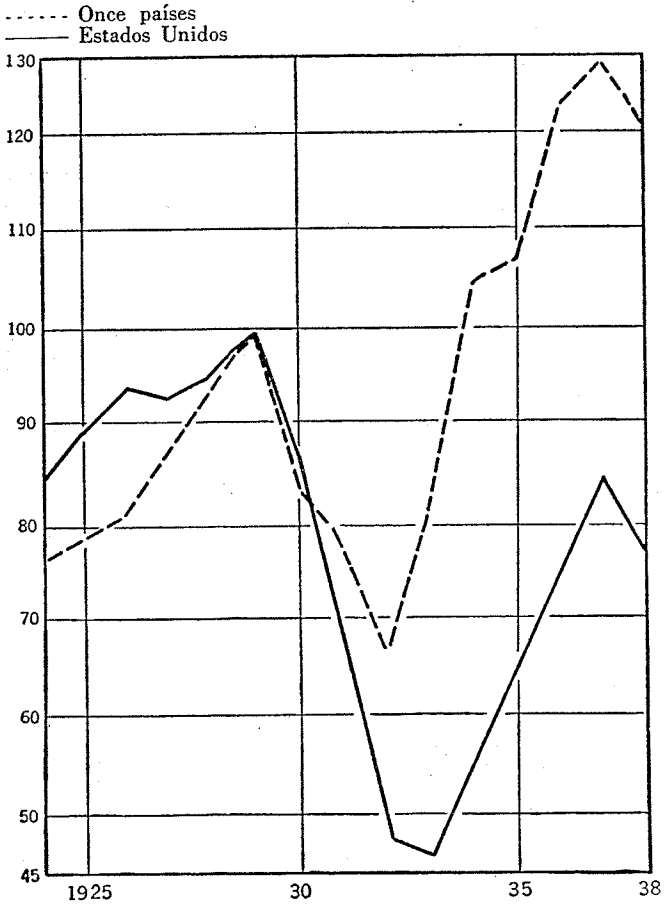
No es de extrañar, entonces, que el oro haya seguido acumulándose pertinazmente en el centro cíclico principal. Fue ingente, en efecto, la concentración de metálico en los Estados Unidos. Prácticamente toda la producción de oro monetario del mundo, muy abundante por cierto después de 1933, fue a parar a aquel país. Las reservas del resto

Gráfico 4

INGRESO NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y DE ONCE PAISES DEL RESTO DEL MUNDO

(Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Francia, Holanda, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Reino Unido y Suecia)

(Números índices: Base 1929 = 100)



FUENTES: Datos tomados de *National Income and its Composition*, por S. Kusnezt, Nueva York, 1945, para el ingreso nacional de los Estados Unidos en el período 1924-1928 inclusive (págs. 310-11); *Statistical Abstract of the United States*, 1948, para el período 1929-38; *World Economic Development: effects on advanced industrial countries*, por Eugene Staley, Montreal, 1945, para el ingreso correspondiente a once países (pág. 144, gráfico 13).

del mundo más bien declinaron ligeramente, como se observa en el cuadro 1.[5]

3. Si el resto del mundo, en los treinta, se hubiera atenido en su desarrollo económico al sólo estímulo proveniente de las importaciones y demás partidas pasivas de Estados Unidos, el ascenso de los ingresos en aquél habría sido mucho menos intenso que en este país. La causa, como ya se sabe, reside en la acción depresiva de la baja del coeficiente, según se dijo tantas veces. Pero no sucedió así, como acaba de verse en el gráfico 3, pues los países allí representados aumentaron sus ingresos más ampliamente que Estados Unidos.

Si estos países, como los demás del resto del mundo, hubieran acrecentado así sus ingresos, sin modificar a su vez su coeficiente de importaciones, es obvio suponer que, al poco tiempo, les habría sido imposible continuar haciéndolo sin grave menoscabo de sus reservas monetarias. Si ello no ocurrió, fue justamente porque, para atenuar la contracción propagada desde el centro, ya habían reducido antes su coeficiente de importaciones y otras partidas pasivas, y especialmente el de importaciones procedentes de Estados Unidos, que bajó más que el de otras procedencias.[6] Ello permitió al resto del mundo no solamente crecer en la forma que se dijo, sino también, en varios casos, emplear parte de sus exportaciones en dólares para reducir sus deudas en los Estados Unidos.

¿Por qué el coeficiente de importaciones procedentes de los Estados Unidos se redujo con mayor severidad, en el resto del mundo, que el coeficiente de todas sus importaciones? Con toda evidencia, porque el déficit en el balance de pagos era más agudo en lo concerniente al dólar. De haberse reducido las importaciones en otras monedas, con la misma intensidad que en ésta, los perjuicios que sufrió el comercio internacional en los años treinta hubieran sido más graves aún, con la consiguiente pérdida adicional de sus ventajas clásicas.

4. ¿Cuáles fueron las reacciones de América Latina ante los fenómenos acaecidos durante esos años en el centro cíclico principal? No es el caso de repetir la crónica, por demás conocida, de la forma en que tales fenómenos se

[5] Se han examinado en el texto los factores concernientes a Estados Unidos que hicieron a este país atraer oro durante los años treinta. Pero también actuaron factores concernientes al resto del mundo que tendieron a expulsar el oro. Entre ellos tienen gran importancia los que se pusieron de manifiesto en las dos guerras mundiales. Los Estados Unidos adquirieron grandes cantidades de oro por suministros a los países aliados. Este oro sólo pudo haber sido expulsado por una expansión inflacionaria de los ingresos de aquel país, considerablemente más fuerte que la ocurrida en realidad. Basta mencionar esta posibilidad para descartarla. Pero no fue ése el único fenómeno de redistribución del oro, a raíz de ambas guerras. Una parte del oro que los Estados Unidos iban recibiendo, fueron traspasándolo a países neutrales o que no participaban activamente en el conflicto, para cubrir sus saldos positivos de pagos. Se trata de un fenómeno normal en el auge de un centro cíclico, en el que participó la América Latina, con un fuerte crecimiento de sus reservas metálicas. Pero también es natural que gran parte del oro vuelva al centro cíclico. Así ocurrió en la primera postguerra, cuando sobrevino la contracción en Estados Unidos; las crecientes y menguantes cíclicas en el centro británico también se habían caracterizado por este movimiento de vaivén del oro. Hay, sin embargo, una particularidad en el retorno presente del oro de la América Latina a Estados Unidos: que ese retorno ha comenzado antes de una contracción en aquel país. Ello se debe, como se tiene dicho, al crecimiento de las importaciones, provocado por el alto grado de ocupación y acentuado por fenómenos inflacionarios.

[6] Véanse los gráficos para distintos países. Publicados en *The United States in the World Economy* páginas 67, 68 y 69.

reflejaron en esta parte del continente, sino procurar extraer de ellos aquellas experiencias que pudieran esclarecer y definir lo que más conviniere al interés latinoamericano.

La reacción latinoamericana fue semejante a la de otros países del resto del mundo: reducir el coeficiente de importaciones por medio de la depreciación monetaria, la elevación de los aranceles, las cuotas de importación y el control de cambios.

Jamás se habían aplicado semejantes medidas, con el carácter general de aquellos tiempos. Como que nunca había surgido anteriormente un problema de escasez de libras, bajo la hegemonía monetaria de Londres.

La imperiosa necesidad de reducir prontamente las importaciones y de contener el éxodo de capitales, explican la rápida difusión del control de cambios. Pero éste no sólo fue un instrumento para restringir las importaciones, sino también para desviar hacia otros países, pricipalmente los de Europa, importaciones que antes provenían de Estados Unidos por su menor costo y su mayor adecuación a las necesidades de América Latina. Mal podría negarse, por razones formales, esta verdad evidente: el control de cambios ha constituido, en muchos casos, un instrumento "discriminatorio" en el comercio internacional, contrario a las sanas prácticas que tanto había costado arraigar, mediante la aplicación general de la cláusula de la nación más favorecida. Pero es forzoso reconocer que al verse un país privado de los dólares necesarios para pagar sus importaciones esenciales la única salida a tan crítica situación parecía radicar en importaciones pagables en las monedas recibidas en pago de exportaciones.

Si esas otras monedas hubiesen podido transformarse en dólares, el asunto habría sido muy distinto. Pero la escasez de dólares afectaba a todo el resto del mundo, y la compensación multilateral terminaba por atollarse cuando el saldo final a pagar en esa moneda superaba a las disponibilidades.

El control de cambios no fue el resultado de una teoría, sino una imposición de las circunstancias. Nadie que haya conocido de cerca las complicaciones de toda suerte que el sistema trajo consigo, podría haber optado por él, de haberse presentado otras alternativas o haber estado en manos de los países de América Latina la eliminación de las causas profundas del mal.

5. Desgraciadamente éstas se prolongaron demasiado. Traspuesto el momento más difícil de la crisis mundial, y en pleno restablecimiento económico, pudo pensarse en el abandono del control de cambios. Pero la forma de funcionar del centro cíclico principal fue alejando esta posibilidad.

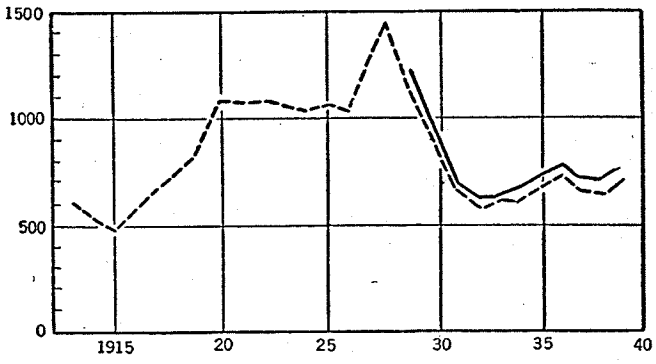
Basta observar el gráfico 5, relativo a las reservas monetarias de América Latina, para comprender la índole de las dificultades. En general, se fueron gastando en importaciones y otras partidas pasivas todos los dólares que se incorporaban a las reservas, y aun empleando parte de éstas en dichas importaciones. El control de cambios, como se dijo, cumplió la función de desviar hacia otras partes las importaciones que no lograban cubrirse en esa forma. Y a pesar de ello, no pudo evitar que el conjunto de reservas monetarias se mantuviese durante los años treinta en un nivel sensiblemente más bajo que en el decenio anterior.

Tal fue el sentido del control de cambios en aquellos tiempos. Bien o mal manejado, constituyó el instrumento

Gráfico 5

RESERVAS DE ORO DE AMERICA LATINA
(Millones de dólares)

------ Comprende siete países
——— Comprende doce países



NOTA. Como para los primeros años de este período, a partir de 1913, sólo se dispone de cifras para siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela), se ha presentado la curva correspondiente hasta 1939, y a esta curva se le ha superpuesto otra con cinco países más a partir de 1929 (Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y México). Estas cifras corresponden solamente a las reservas de oro. Todos los datos están expresados a razón de 35 dólares por onza.

FUENTES: *Banking and Monetary Statistics*, Washington, 1943 para el período 1913-1936; *International Financial Statistics*, Washington, 1949, para el período 1937-39.

de que pudo disponerse para atenuar las graves repercusiones de acontecimientos exteriores sobre la actividad interna de los países latinoamericanos. Pero después su función fue muy distinta. El control de cambios se ha empleado y sigue empleándose en contener los efectos de la expansión inflacionaria interna sobre las importaciones y otras partidas pasivas del balance de pagos. Es claro que, en tal caso, el control de cambios no corrige los efectos de la inflación, sino que desvía la presión inflacionaria hacia la actividad interna, acentuando el alza de los precios.

En consecuencia, no cabrían las mismas consideraciones en un caso que en el otro. Los factores externos, que impusieron en los años treinta el control de cambios, escapaban totalmente a la acción de América Latina. En tanto que los hoy predominantes dependen de nuestra propia voluntad, como lo han reconocido, una y otra vez, los gobiernos latinoamericanos preocupados como están por la seriedad de este problema.

6. Pero resulta difícil, si no imposible, determinar hasta qué punto la escasez de dólares que nuevamente afrontan en estos últimos tiempos varios países de la América Latina, es consecuencia del bajo coeficiente de importaciones por parte de los Estados Unidos, o de los fenómenos inflacionarios a que ya se hizo referencia.

Se ha explicado ya cómo el alto grado de ocupación logrado en América Latina requiere un volumen considerable de importaciones en dólares. Los Estados Unidos, por otro lado, al llegar en su ingreso nacional a una cifra elevadísima, han acrecentado también sus importaciones de la América Latina y de los demás países del resto del mundo. En 1948, llegaron las importaciones totales norteamericanas a 6 900 millones de dólares, con un coeficiente de 3 por ciento. Al coeficiente de 5 por ciento registrado en 1929, las importaciones habrían llegado a 11 500

millones. Estas cifras reflejan la magnitud de los efectos que la baja del coeficiente ha producido.

Es pronto aún para decir si la participación que en tales importaciones corresponde a América Latina basta o no para suministrarle medios adecuados para cubrir sus necesidades de importación, juntamente con las demás partidas pasivas que hay que pagar a Estados Unidos. No podría aún formarse juicio definitivo. La información es todavía muy deficiente y no permite examinar la composición de las importaciones, en el grado preciso para determinar qué cuantía de su incremento ha sido provocada por la redistribución de ingresos típica de la inflación. Se conocen, desde luego, casos que revelan haberse empleado cantidades apreciables de dólares en importaciones totalmente ajenas al propósito de industrialización o mecanización de la agricultura, pero no sabría decirse hasta qué punto estos casos representan un fenómeno general.

7. De todos modos, lo que está sucediendo en estos momentos debiera ser objeto de muy especial atención. Para tomar un solo caso ilustrativo, no deja de ser sintomática la índole de las recomendaciones que la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos acaba de formular, en su interesante informe sobre el Brasil.

Hay una gran analogía entre las medidas que la misión contempla, en materia de importaciones, y las que varios países de la América Latina se vieron forzados a tomar en los años treinta, según se recordó más arriba.

No obstante el gran crecimiento de las exportaciones brasileñas en dólares, la misión ha comprobado que no son suficientes para atender las importaciones en la misma moneda. Aprueba, pues, la restricción de las importaciones no esenciales, por medio de aplicación más eficaz del sistema de control de cambios, y reconoce la necesidad de "obtener esas importaciones esenciales, en cuanto sea posible, de países de monedas débiles, con los cuales (el Brasil) ha tenido un balance favorable, en años recientes"; y agrega: "una medida que podría ayudar a reducir el total de importaciones en moneda fuerte, pudiera consistir en una revisión, por las autoridades de control, de todas las compras en la zona del dólar que se proponen realizar los departamentos del gobierno del Brasil y las reparticiones autónomas".[7]

No deja de llamar la atención que, en un informe de esta naturaleza, se preconice no sólo la restricción de importaciones mediante el control de cambios, sino la aplicación de medidas de tipo "discriminatorio".

Si ello fuese solamente el reconocimiento de una transitoria necesidad de aliviar la presión del balance de pagos, el caso no tendría mayor trascendencia. Pero si fuera la expresión de un hecho más fundamental y persistente, habría motivo de seria preocupación para los países lationamericanos.

8. Ya existe una experiencia suficiente para persuadirse de que el comercio multilateral es lo que más conviene al desarrollo económico de la América Latina. Poder vender y comprar en los mejores mercados respectivos, aunque sean diferentes, sin dividir el intercambio en compartimientos estancos, constituye la fórmula ideal. El que las ventas a Europa hayan de compensarse estrictamente mediante compras a Europa, y más aún a cada uno de los países europeos, sin poder emplear los saldos para comprar en Estados Unidos lo que mejor satisficiere las necesidades de nuestro desarrollo económico, no es una solución que lleve en sí las innegables ventajas del multilateralismo.

Mas si la compensación multilateral ha de ser practicable, necesítase que Europa tenga un sobrante de dólares para pagar su excedente de compras en la América Latina, después de haber satisfecho sus propias necesidades de importaciones norteamericanas.

Es ésta, sin duda alguna, la dificultad que ha encontrado la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos. Y frente a esa dificultad, sólo le quedaban abiertos dos caminos: o el que ha sugerido al Brasil; o el de recomendarle aplicar las restricciones por igual a todos los países, en desmedro, no sólo de las exportaciones de aquellos países con los cuales el Brasil tiene saldos favorables, sino de la intensidad de su crecimiento económico.

9. Parecería que los acontecimientos ocurridos en los años treinta han dejado la convicción de que no es posible esperar una solución de carácter fundamental, en el comercio con Estados Unidos. En efecto, si se mantiene el bajísimo coeficiente actual de importaciones, aun en la hipótesis favorable de que perdure la ocupación máxima en aquel país, sus importaciones podrían resultar insuficientes para resolver el problema latente de escasez de dólares. Si con máxima ocupación, los ingresos crecen en lo futuro a un ritmo que difícilmente podría pasar en mucho de un 3 por ciento anual, un crecimiento paralelo en las importaciones procedentes del resto del mundo no podría significar alivio muy sensible.

Pero ¿es que no ha de admitirse, en forma alguna, la posibilidad de que aumente el coeficiente de importaciones en aquel país, permitiendo que éstas crezcan con ritmo más rápido que el ingreso nacional?

Esa posibilidad existe. La atracción persistente del oro hacia un centro cíclico principal sólo se concibe teóricamente cuando hay un margen apreciable de factores productivos desocupados.

Fenómenos semejantes a los acaecidos en los años treinta no podrían repetirse, si los Estados Unidos consiguieran mantener su ocupación máxima, y si el resto del mundo, estimulado de este modo por el centro principal, lograra también aplicar una política análoga de plena ocupación de sus factores productivos en crecimiento.

Por lo que se dijo al explicar la experiencia adversa de aquellos años, si no hubiese existido plena ocupación en Estados Unidos, el resto del mundo no hubiera podido mantener continuamente, con respecto a aquel país, un coeficiente de importaciones que no se ajustara al coeficiente de Estados Unidos con respecto al resto del mundo, puesto que ningún país puede soportar un déficit permanente en el balance de pagos. Pero habiendo ocupación máxima, los hechos podrían ocurrir de muy distinta manera. Se justifica un breve razonamiento para demostrarlo.

Supóngase que, merced al coeficiente relativamente alto del resto del mundo, o si se quiere, de la ampliación de este coeficiente, en virtud de la industrialización de América Latina, aumenta intensamente la demanda de exportaciones de Estados Unidos. Supóngase también que, en virtud del crecimiento de los factores productivos, el incremento anual de ingresos es de 6 000, para tomar cualquier cifra, de los cuales 4 000 corresponden a los factores empleados en las industrias de exportación, para satisfacer aquella gran demanda, y los 2 000 restantes en las in-

[7] Informe de la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos capítulo II, Río de Janeiro, 1949.

dustrias destinadas a las necesidades internas con un volumen equivalente de producción.

Es obvio que este volumen será insuficiente para atender la demanda interna, provocada por el gasto de los 6 000 de ingresos. Habrá, pues, un exceso de la demanda sobre la oferta que, no pudiendo satisfacerse internamente, por estar todos los factores plenamente ocupados, tendrá que cubrirse con importaciones, haciéndolas crecer en la cuantía indispensable para satisfacer el déficit de producción para las necesidades internas.

Si los factores productivos no estuviesen plenamente ocupados, el exceso de la demanda sobre la oferta tendería a estimular preferentemente la producción interna; y las importaciones, lejos de crecer en la medida del exceso, como acaba de verse, tan sólo aumentarían en una exigua cantidad: en la parte de ese exceso que apenas se manifiesta en demanda exterior, en virtud del bajísimo coeficiente de importaciones.

No cabría extenderse en un razonamiento más complejo, dado el carácter de esta reseña. Sólo se debe señalar que, para que actúe un mecanismo semejante, sería indispensable que el resto del mundo pudiera suministrar a Estados Unidos el incremento de importaciones requerido por su mayor demanda; de lo contrario, el proceso sería inflacionario. Por otro lado, se necesitaría además que los países que aumentan su coeficiente o acrecientan sus ingreso reales, pudieran contar con los recursos necesarios para afrontar desequilibrios transitorios en sus balances de pagos, mientras reacciona el centro cíclico principal.

10. En síntesis, al hallarse el centro cíclico en plena ocupación, todo aumento de sus exportaciones hacia el resto del mundo, provocado por la acción de éste, tenderá a ir acompañado de un aumento correspondiente a las importaciones (o de otras partidas pasivas); y el oro no tenderá a concentrarse en el centro, en desmedro de los demás países.

Es claro que, para ello, sería indispensable que el centro no bajara su coeficiente de importaciones. Pero ¿qué objeto tendría esta medida, si ya están ocupados todos sus factores productivos? Se comprende que, cuando existen factores desocupados, haya interés en aumentar la ocupación, substituyendo importaciones por producción interna. Se comprende igualmente que, aún habiendo plena ocupación, un país evite que ciertas industrias de consumo interno se vean sacrificadas por la competencia exterior, en favor de las industrias de exportación, como sucedió en el centro cíclico británico durante el siglo XIX. Pero carecería de sentido económico, en un caso de plena ocupación, bajar en general el coeficiente de importaciones y estimular el desarrollo de ciertas industrias de consumo interno, a expensas de las importaciones y exportaciones.

En consecuencia, si no llegara a entorpecerse el juego espontáneo de las fuerzas económicas, en un estado de plena y creciente ocupación del centro cíclico principal, se abriría el camino para la solución de aquel problema fundamental que tanto preocupa a los países de la América Latina y a los demás países del mundo. Bien es cierto que con ello aumentaría el coeficiente de importaciones de Estados Unidos, aunque no se tocaran los presentes aranceles, y se fortalecería su interdependencia con el resto del mundo. Por donde llegaría también a demostrarse que, al conseguir aquel país su objetivo de plena ocupación, logra simultáneamente otros dos objetivos primordiales de su política económica: promover activamente el comercio internacional y estimular la industrialización de la América Latina.

11. Permítase, al final de esta parte, otra consideración teórica, muy atinente a los asuntos que se acaban de tratar. Hasta ahora, no se había logrado resultado positivo alguno, en el empeño de interpretar, con ayuda de la teoría clásica, las variaciones de los balances de pagos y de los movimientos internacionales del oro, en los treinta. Mal pudo haberse logrado tal empeño, pues la teoría clásica, como se sabe, se basa en el supuesto de la plena ocupación. Si este supuesto llega a realizarse en los hechos, se podría comprobar la validez esencial del razonamiento clásico acerca de los movimientos del oro, sin perjuicio, desde luego, de las correcciones parciales que requiere la teoría. Como dijo lord Keynes, en su *Teoría General*, habiendo plena ocupación, nos volveríamos a encontrar con toda seguridad en el mundo ricardiano. No es de extrañar, por tanto, el sentido de las palabras que acerca de esto escribiera en su artículo póstumo del *Economic Journal:* "No es la primera vez que me siento llevado a recordar a los economistas contemporáneos, que las enseñanzas clásicas encerraban algunas verdades permanentes, de gran significación; si nos inclinamos hoy a olvidarlas, es porque las vinculamos con otras doctrinas, que no sabríamos aceptar sin muchas reservas. Hay en estas materias, corrientes que trabajan profundamente, fuerzas naturales, como podríamos llamarlas, y hasta 'la mano invisible', que procuran llevarnos al equilibrio. . .".[8] Desde luego, si la medicina clásica ha de operar, es esencial que los aranceles y los subsidios a la exportación no neutralicen progresivamente la influencia de aquello. En este sentido, la presente disposición de ánimo del gobierno de Estados Unidos, y también, según creo, la de su pueblo, nos da cierta tranquilidad provisional, a juzgar por las propuestas sometidas a la consideración de la Conferencia sobre Comercio y Ocupación. Se trata de propuestas sinceras y completas, presentadas en nombre de Estados Unidos, y expresamente dirigidas a permitir la acción de la medicina clásica.

V. La formación del capital en la América Latina y el proceso inflacionario

1. En última instancia, el margen de ahorro depende del aumento de la productividad del trabajo. Si en algunos países de América Latina ha podido alcanzarse un grado de productividad tan satisfactorio que, mediante una política juiciosa, permitiría reducir a proporciones moderadas la necesidad de capital extranjero, para suplir la deficiencia del ahorro nacional, en la mayor parte de ellos se reconoce que el concurso de ese capital es indispensable.

En efecto, la productividad es en estos países muy baja, porque falta capital; y falta capital por ser muy estrecho el margen de ahorro, a causa de esa baja productividad. Para romper este círculo vicioso, sin deprimir exageradamente el consumo presente de las masas, por lo general muy bajo, se requiere el concurso transitorio del capital extranjero. Si su aplicación es eficaz, el incremento de productividad, con el andar del tiempo, permitirá desarrollar el propio ahorro y substituir con él al capital extranjero, en las nuevas inversiones exigidas por las innovaciones técnicas y el crecimiento de la población.

2. Pero la escasez típica de ahorro, en gran parte de América Latina, no sólo proviene de aquel estrecho mar-

[8] Lord Keynes, "The Balance of Payments of the United States", *The Economic Journal*, junio de 1946.

gen, sino también de su impropia utilización, en casos muy frecuentes. El ahorro significa dejar de consumir, y por tanto, es incompatible con ciertas formas peculiares de consumo en grupos con ingresos relativamente altos.

Las grandes disparidades en la distribución de los ingresos pueden ser y han sido históricamente un factor favorable a la acumulación del capital y al progreso técnico. Sin desconocer lo que ello ha significado también en estos países, hay notorios y frecuentes ejemplos de cómo esas disparidades distributivas estimulan formas de consumo propias de países de alta productividad. Malógranse así, con frecuencia, importantes posibilidades de ahorro y de eficaz empleo de las reservas monetarias en importaciones productivas.

Es el aumento de la productividad lo que ha permitido a Estados Unidos y en menor grado a otros países industriales disminuir la jornada de trabajo, aumentar los ingresos reales de las masas y su nivel de vida, y acrecentar, en grado considerable, los gastos públicos. Todo esto, sin perjuicio de una ingente acumulación de capital.

Es un hecho conocido cómo los gastos públicos, que en las grandes naciones industriales constituían una proporción relativamente pequeña del ingreso nacional, a mediados del siglo pasado, forman hoy una fuerte proporción del mismo. Sólo el aumento de la productividad ha permitido este incremento.

No se han substraído los países de América Latina a esta tendencia general. Y si, en donde la productividad es alta y la acumulación de capital, considerable, el crecimiento de la cuota de gastos fiscales es objeto de preocupación, mayor ha de serlo en países en los cuales se requiere destinar al ahorro una parte apreciable del ingreso nacional. Pues el ahorro es necesario para conseguir el incremento de productividad sin el cual será ilusorio el propósito de elevar el nivel de vida de las masas.

En el fondo, estamos en presencia de un problema de valoración de necesidades. Los recursos para satisfacer las enormes necesidades privadas y colectivas de América Latina son relativamente estrechos; y el aporte posible del capital extranjero es también limitado. Hay, pues, que valorar esas necesidades, en función de la finalidad que se persigue, a fin de distribuir esos recursos limitados en la forma más conveniente. Y si tal finalidad consiste en acrecentar el bienestar mensurable de la colectividad, el aumento del capital por hombre tiene que ocupar lugar de prelación muy principal. Hay, en este sentido, tipos de inversiones públicas o privadas de indiscutible utilidad, pero que no hacen más productivo el trabajo; no podrá salir de ellas, por lo tanto, el incremento de ahorro para nuevas inversiones. En cambio, inversiones equivalentes realizadas en bienes de capital eficaces, acrecientan inmediatamente la productividad del trabajo y desarrollan un margen de ahorro que, transformado en nuevas inversiones, dará nuevos incrementos de productividad.

Por estas consideraciones y otras que extenderían sobremanera estas páginas, el problema de la formación del capital es de trascendental significación.

3. La presión considerable de aquellas necesidades privadas y colectivas sobre una cantidad relativamente escasa de recursos, suele traer consigo fenómenos inflacionarios, como los que, con tanta razón preocupan en estos momentos a los gobiernos. Simultáneamente, se ha ido desarrollando un modo de pensar, que no sólo se manifiesta en los sectores favorecidos, sino en quienes, atentos solamente al interés general, consideran que la inflación es un medio ineludible de capitalización forzada, allí en donde el ahorro espontáneo es notoriamente insuficiente.

Es una tesis digna de cuidadoso examen. Dada la generalidad del proceso, hay un caudal de hechos que ofrecen campo fértil de investigación, después de la cual será posible apreciar su valor y alcance. Mientras tanto, algunas reflexiones podrían contribuir al plateamiento de esta cuestión.

Dispónese, ante todo, de una comprobación indiscutible: el estímulo consiguiente a la expansión del medio circulante ha llevado a un alto grado de ocupación, y por tanto, a un incremento real del ingreso. Pero parece que gran parte de este efecto se ha conseguido en una fase de crecimiento moderado, anterior al proceso agudo de inflación. De tal suerte que, conforme se fue desarrollando ese proceso, el aumento de la ocupación y del ingreso real han sido cada vez menores y mayor el de los precios, con los consiguientes trastornos en la distribución del ingreso total.

Esta experiencia implica una enseñanza positiva y otra negativa.[9] La positiva concierne, desde luego, al asunto referido, por cuanto el aumento de ocupación vino a acrecentar el margen potencial de ahorro. También le concierne la enseñanza negativa. El haberse exagerado el estímulo que se necesitaba para llegar a la ocupación máxima, condujo internamente a una presión inflacionaria excesiva que, al dilatarse de nuevo, con la reanudación posterior del intercambio, el coeficiente de importaciones, comprimido antes por la guerra, agotó gran parte del oro y los dólares previamente acumulados.

4. Las informaciones fragmentarias disponibles sugieren más de una duda, acerca de si esas reservas han sabido emplearse, teniendo estrictamente en cuenta lo que requiere el desarrollo económico de América Latina. A fin de poder esclarecer las dudas referidas, sería interesante averiguar en qué medida las mencionadas reservas se han destinado preferentemente a la importación de los bienes de capital más necesarios, en cuál otra medida se han gastado en artículos no esenciales o que sólo responden a las formas de existencia de los grupos de alto ingreso, y hasta qué punto han servido para cubrir la salida de capitales, provocada por el desarrollo de la inflación.[10]

Estas distintas formas de empleo de las divisas están estrechamente ligadas a las consecuencias internas de la inflación. El alza de precios, al generar beneficios extraordinarios, pone en manos de un grupo relativamente pequeño grandes posibilidades de ahorro, como siempre ocurre cuando se altera así la distribución de los ingresos. Sería también de gran interés indagar hasta qué punto esas posibilidades se han traducido en ahorro efectivo y si

---

[9] Se ha demostrado, en efecto, la posibilidad de una política racional de empleo de factores desocupados o mal ocupados. Las exportaciones habían constituido, en otro tiempo, el factor dinámico preponderante. Pero después de la crisis mundial, probaron ser insuficientes para cumplir bien su papel estimulante del crecimiento. Durante los años treinta, en algunos países de América Latina se había logrado ya, mediante una política de estímulo interno, suplir la debilidad del factor dinámico exterior. Para hacerlo, fue necesario reducir el coeficiente de importaciones, según se explicó en otro lugar. Los hechos que sobrevinieron con la Segunda Guerra Mundial demostraron cuánto más trecho podía andarse por este camino. Pues la guerra impuso la violenta compresión del coeficiente, a la vez que aumentaba la fuerza del factor estimulante exterior.

[10] Es sugestivo comprobar que los depósitos de particulares de América Latina en Estados Unidos alcanzaban a 729 millones de dólares, al 30 de junio de 1947.

la aplicación de ese ahorro se ha hecho en la forma más productiva para la colectividad.

Si en realidad una parte considerable de los beneficios resultantes de la inflación se hubiera ahorrado e invertido eficazmente, quienes exponen la tesis mencionada tendrían un punto de apoyo muy valioso. Pero no se dispone, por desgracia, de elementos fehacientes para poder pronunciarse. Las cifras aisladas no justifican generalización alguna. Sin embargo, los hechos que presenta la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos, con respecto al Brasil, son ilustrativos. Las grandes compañías han reinvertido de un 30 a un 40 por ciento de sus beneficios, en 1946, y distribuido el resto a los accionistas. Lo distribuido por todas las compañías habría ascendido a 12 000 millones de cruzeiros, de los cuales, la cuarta parte, o sea apenas 3 000, se ha ahorrado en distintas formas.[11] Del total de beneficios, por tanto, resultaría haberse invertido solamente alrededor del 50 por ciento en forma directa e indirecta, si se combinan esas cifras.

En este caso, la proporción consumida habría sido importante. Y como los grupos de altos ingresos tienen también un elevado coeficiente de importaciones, no es de extrañar que una parte apreciable de las divisas acumuladas se hayan gastado en artículos no esenciales para el desarrollo económico, según se desprende de otras informaciones de la misma fuente.

Hay otro aspecto aún por esclarecer. En el supuesto que, en determinadas circunstancias, se considerara cierta expansión inflacionaria como el mejor expediente práctico, dada la escasez de ahorro, existirían medios de encaminarse al mejor cumplimiento de ese propósito, atenuando al propio tiempo las serias consecuencias de la inflación. El estado tiene en su poder resortes que le permiten estimular la inversión de gran parte de los beneficios e ingresos inflacionarios, mediante el gravamen progresivo de lo que se gasta y consume, en tanto que se desgrava o exime lo que se invierte, y desviando además, por el control de cambios o el impuesto, lo que tiende a emplearse en importaciones incompatibles con un fuerte ritmo de crecimiento económico.

Pero es claro que tales resortes pueden también servir para emplear en mayores gastos fiscales lo que pudo ser ahorro, en desmedro del incremento de la productividad nacional.

5. Lógicamente, si hay grupos que se han beneficiado considerablemente con la inflación, hay otros que tienen que haberse perjudicado. No se han efectuado todavía estudios concluyentes. Pero no parecería que el fenómeno actual tenga diferencias esenciales con las inflaciones anteriores. La clase media y los grupos de ingresos fijos han sido, por lo general, los que han pagado una parte muy grande de la transferencia de ingresos reales a los empresarios y demás favorecidos. Los gremios mejor organizados de la clase obrera han logrado, casi siempre con retraso, alcanzar, con el aumento de salarios, el alza de precios y a veces superarla; pero no se tienen cifras valederas para cerciorarse hasta qué punto ha podido mejorar el conjunto y no solamente ciertos sectores. Sin embargo, no debe olvidarse que el aumento de ocupación, en la primera fase del fenómeno expansivo, ha significado, por lo común, un aumento real de ingreso de la familia obrera, aun cuando los salarios no se hubiesen ajustado al alza de los precios.

[11] Informe de la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos. Parte III.

Toda esta redistribución del ingreso, provocada por la inflación, genera en los grupos favorecidos la ilusión de que aumenta la riqueza de la colectividad, en su conjunto, aun cuando el ingreso real haya dejado de crecer apreciablemente, una vez traspuesto el período inicial de expansión moderada. Es la ilusión propia de la fase de euforia y prodigalidad; no se renuevan en ella los bienes de capital, por ejemplo: en los transportes y otras inversiones públicas y privadas, y se gasta, en breve tiempo, gran parte del incremento anterior de las reservas monetarias. Todo esto significa consumir capital acumulado, y no podría tomarse, en consecuencia, como aumento real del ingreso. La ilusión comienza a disiparse, en la segunda fase: la de tensiones crecientes, y cede por fin en la tercera: la de penosos reajustes.

La primera fase parece haber terminado en América Latina. Y mientras la segunda se va desarrollando, manifiéstanse agudos antagonismos sociales, que conspiran contra la eficacia del sistema económico en que vivimos. Fórmase una atmósfera desfavorable para su desenvolvimiento regular, y aparecen ciertos tipos de intervención gubernamental o medidas fiscales, que suelen perjudicar la iniciativa privada y el sentido de la responsabilidad individual. Por donde la inflación, después de haber aumentado exageradamente la remuneración del empresario, termina por comprometer la eficacia del mismo, de tan primordial importancia para el crecimiento de los países de América Latina.

6. El Estado no tarda en compartir, mediante el impuesto, una parte apreciable de las ganancias inflacionarias del empresario. Como quiera que fuere, la dilatación de los gastos fiscales, consecuencia de aquella participación, planteará un problema no menos serio que los otros, cuando desaparezcan los beneficios inflacionarios y se imponga la necesidad de correlacionar adecuadamente los sueldos y salarios que paga el estado con el costo de la vida, con riesgo evidente de que se eleve de nuevo la proporción del conjunto de gastos fiscales en el ingreso total, en perjuicio de la formación de capital.

7. Sólo el examen imparcial de los hechos que hemos mencionado y de otros que de él surgieran, permitirá llegar a conclusiones valederas, acerca de la inflación como instrumento de ahorro colectivo. Cualesquiera que fueren las cifras a que se llegue, no podrá negarse, sin embargo, que la inflación ha tendido a desalentar formas típicas de ahorro espontáneo, que en algunos de los países latinoamericanos habían llegado a adquirir importancia creciente. Allí está el germen del ahorro futuro para la industrialización, cuando pueda volverse a la estabilidad monetaria, de acuerdo con las nuevas reglas del juego, impuestas por la nueva realidad. En fin de cuentas, si el ahorro forzado, que pueda acumularse con la inflación, sale de capas numerosas de la colectividad, sin que les fuera dado recoger sus frutos por pasar ellos definitivamente a los grupos favorecidos, habría que preguntarse seriamente si no habrá posibilidad de encontrar otras formas de ahorro (espontáneas o de determinación colectiva), que, sin los graves inconvenientes sociales del ahorro forzado, permitan una más conveniente aplicación de los recursos a fines productivos.

8. Mientras tanto, la apelación al ahorro extranjero parece inevitable, según ya se dijo. Desgraciadamente, el problema que ha dejado la experiencia desastrosa de los treinta en esta materia, dista mucho de haberse despejado.

Subsiste en los países acreedores el vivo recuerdo del incumplimiento del deudor; en cambio, tienden a olvidarse las circunstancias en que el incumplimiento se produjo y a difundirse la creencia equivocada de que, mediante ciertas reglas de conducta, podrá evitarse la repetición de pasados acontecimientos. En el fondo de todo esto, encontramos el mismo problema fundamental, que mencionamos al ocuparnos de las tendencias del comercio exterior. El Departamento de Comercio de Estados Unidos supo destacarlo, en un estudio publicado hace algunos años.[12]

En 1929, este país suministró al resto del mundo 7 400 millones de dólares, en pago de importaciones, inversiones y otros conceptos; el resto del mundo pudo así pagar holgadamente los 900 millones de servicios financieros fijos del capital invertido por Estados Unidos, aparte de las remesas de utilidades. Pero en 1932, el suministro de dólares se redujo a 2 400 millones, mientras que los servicios, si se hubiesen cumplido, hubieran exigido la misma cantidad de 900 millones. Habrían, pues, quedado apenas 1 500 millones de dólares, para que el resto del mundo cubriese sus importaciones y otras partidas pasivas a Estados Unidos, contra 6 500, en 1929.

Frente a estas cifras, no es de extrañar que el incumplimiento haya sido casi general en América Latina. Los pocos países que siguieron haciendo honor a sus compromisos lo hicieron con grandes sacrificios, y a costa de una severísima contracción de su economía interna y con gran mengua de sus reservas monetarias. Es, pues, natural que, habiendo pasado por esa experiencia, no quieran verse nuevamente ante el dilema de dejar de cumplir sus compromisos o sacrificar su economía.

Mientras no se resuelva el problema fundamental del comercio exterior, será preciso cuidar que las inversiones de capitales en dólares, si no es posible aplicarlas al desarrollo de las exportaciones en igual moneda, se apliquen a reducir, directa o indirectamente, las importaciones en dicha moneda, a fin de facilitar el pago futuro de los servicios correspondientes.

9. Desde este y otros puntos de vista, no parecería prudente reanudar la activa corriente de inversiones de los años veinte sin ajustarse a un programa que afronte resueltamente la serie de cuestiones concretas que se presentan en este caso. La existencia de entidades de préstamos internacionales podría ser factor muy eficaz en el esbozo de un programa semejante, en el cual, con la colaboración de los distintos países, se examinen los tipos de inversión más convenientes al desarrollo económico de la América Latina, mediante su contribución a la productividad del trabajo y al desarrollo de la necesaria aptitud de reembolso.

No parecen existir razones para que este programa no abarque también el campo de las inversiones privadas. Para promoverlas, se habla insistentemente de la necesidad de establecer un sistema de garantías o de llegar a normas que las reglamenten. Todo esto es digno del mayor examen. Pero las nuevas formas han de inspirarse en la pasada experiencia. Fuera de aquellas dificultades de fondo de los años treinta han existido muchas otras, y también ciertas situaciones abusivas, en uno y otro lado, que debieran reconocerse sin reticencias, para prevenir la repetición del mal. Con ello, y con una eficaz ayuda técnica, sería dable desarrollar una política de inversiones, que cuente en todas las partes interesadas con un ambiente público favorable, en virtud de sus recíprocas ventajas.

[12] *The U. S. in the World Economy.* Economics Series Nº 23, Washington, 1943.

VI. Los límites de la industrialización

1. Es obvio que el crecimiento económico de la América Latina depende del incremento del ingreso medio por habitante, que es muy bajo en la mayor parte de estos países, y del aumento de la población.

El incremento del ingreso medio por habitante sólo podrá conseguirse de dos modos. Primero, por el aumento de la productividad, y segundo, dada una determinada productividad, por el aumento del ingreso por hombre, en la producción primaria, con respecto a los ingresos de los países industriales que importan parte de esa producción. Este reajuste, según se ha explicado tiende a corregir la disparidad de ingresos, provocada por la forma en que se distribuye el fruto del progreso técnico entre los centros y la periferia.

2. Consideraremos ahora el aumento de la productividad, en la población ya existente. El caso se presenta bajo un doble aspecto. Por un lado, la asimilación de la técnica moderna permitirá acrecentar la producción por hombre, dejando gente disponible para aumentar la producción, en las mismas condiciones en que ya estaba empleada, o desplazarla hacia otras. Por otro lado, el desplazamiento de personas mal ocupadas en actividades cuya exigua productividad no puede mejorarse sensiblemente, a otras en que el progreso técnico haga posible esa mejora, elevará también el índice de productividad.

La agricultura presenta un caso típico de la influencia del progreso técnico. En ramas importantes de ella, el desarrollo técnico ha permitido seguir acrecentando la producción, con un crecimiento proporcionalmente inferior de gente ocupada. En otros términos, la agricultura absorbe una proporción menguante del incremento de población en edad productiva, con lo cual la industria y otras actividades han podido aumentar con mayor amplitud su ocupación. No se trata entonces de un desplazamiento de gente ya ocupada, sino de una forma distinta de emplear la que llega a la edad de ocuparse. Sin embargo, en algunos casos, con el intenso desarrollo industrial de los últimos años, se han notado desplazamientos reales, con consecuencias desfavorables para la agricultura.

Por otro lado, el crecimiento de la demanda exterior de productos agrarios, después de la gran crisis mundial, ha sido relativamente lento, por lo general, si se le compara con el ritmo característico de tiempos anteriores. Sumado este hecho a las consecuencias del que acaba de mencionarse, no sabría decirse qué otras actividades, fuera de la industria, hubiese podido absorber el crecimiento de la población en los países de América Latina, que exportan dichos productos.

Es bien posible que el progreso técnico en otras actividades traiga consecuencias semejantes a las que acaban de señalarse. Y en todo ello, habrá una fuente importante de mano de obra, para el crecimiento industrial.

Pero no es la única. Dentro de la misma industria hay un potencial humano que se desperdicia por la baja productividad. Si se consigue aumentar ésta mediante la asimilación de la técnica moderna, ese potencial podrá emplearse, con gran provecho colectivo, en el desarrollo de las industrias existentes o en el de otras nuevas.

Finalmente, hay otra posibilidad, que no es desdeñable, según lo comprueba la experiencia reciente de ciertos

países. El bajo ingreso prevaleciente en las clases más numerosas ha permitido a las de ingresos más altos disfrutar de productos manuales o de distintos tipos de servicios personales, a precios relativamente bajos. Ello se debe a lo que hemos llamado población mal ocupada. Conforme va creciendo la productividad de la industria y mejorando el ingreso real por hombre, esa población tiende a trasladarse naturalmente hacia actividades industriales. Por mucho que este hecho perturbe en ciertos sectores, es la forma típica en que, dentro de un país, se propagan las ventajas del progreso técnico a todas las clases sociales, como ya se ha visto al recordar la experiencia de los grandes países industriales. No todo, sin embargo, consiste en aumentar la productividad. El destinar una parte exagerada de su incremento a aumentar el consumo o a disminuir prematuramente el esfuerzo productivo podría conspirar seriamente contra el propósito social de la industrialización.

3. Hemos insistido en que, para lograr este aumento de productividad, es necesario aumentar sensiblemente el capital por hombre y adquirir la técnica de su empleo eficaz. Esta necesidad es progresiva. En efecto, al aumentar en general los salarios, por la mayor productividad de la industria, se extiende gradualmente el alza a otras actividades, obligándolas a emplear mayor capital por hombre, a fin de conseguir el incremento de productividad, sin el cual no podrían pagar salarios más altos. Se irá imponiendo así, en América Latina, la mecanización de muchas actividades en que hoy resulta más provechoso el trabajo directo, por ser más barato, como se irá imponiendo la mecanización de la economía doméstica.

No es posible formarse una idea aproximada acerca de la magnitud de estas necesidades potenciales de capital, y por tanto, de los recursos para satisfacerlos, pues ni tan siquiera es dable conocer satisfactoriamente la cantidad presente de capital por hombre ocupado en los principales países de la América Latina. Pero si se juzga por las necesidades que ya se han manifestado, en esta fase inicial del proceso de industrialización los recursos provenientes de las exportaciones, al menos las exportaciones en dólares, no parecen ser suficientes para atenderlas, después de haber satisfecho otras importaciones y partidas pasivas.

Hay, pues, que admitir, según ya se ha explicado, la posibilidad de que tenga que reducirse el coeficiente de importaciones, ya sea en conjunto o en dólares, reduciendo o suprimiendo artículos no esenciales, para dar lugar a más amplias importaciones de bienes de capital. En todo caso, la necesidad de cambiar la composición de las importaciones parecería indispensable para proseguir la industrialización.

Hay que comprender claramente lo que esto significa. Es una mera adaptación de las importaciones a la capacidad de pago dada por las exportaciones. Si éstas crecieran suficientemente, no sería necesario pensar en restricciones, salvo que mediante esas restricciones se quiera intensificar el proceso industrializador. Pero las exportaciones de América Latina dependen de las variaciones del ingreso de Estados Unidos y Europa, principalmente, y de sus respectivos coeficientes de importación de productos latinoamericanos. En consecuencia, escapan a la determinación directa de América Latina: se trata de una condición de hecho, que sólo podría modificarse por la decisión de la otra parte.

4. Es muy distinto el caso, si se quisiera llevar la industrialización a extremos que obliguen a desplazar factores de la producción primaria a la industria para aumentar la producción de ésta en detrimento de aquélla. O sea, que pudiendo exportar e importar hasta un determinado nivel, lo rebajáramos deliberadamente, sacrificando parte de la exportación, para acrecentar la producción industrial en substitución de las importaciones.

¿Habría, en este caso, aumento de productividad? Llegados a este punto, el problema se plantearía en términos clásicos. Se trataría, entonces, de averiguar si el incremento de producción industrial que se obtiene con los factores desplazados de la producción primaria es o no superior a la masa de artículos que antes se obtenían a cambio de las exportaciones. Solamente si fuera superior podría decirse que hay un aumento de productividad, desde el punto de vista colectivo; de no serlo, habría una pérdida de ingreso real.

Aquí está, pues, uno de los límites más importantes de la industrialización, límite de carácter dinámico, que podrá irse trascendiendo, a medida que se desarrolle la economía; pero, en todo momento, debiera preocuparnos si es que se persigue el objetivo primordial de aumentar el bienestar real de las masas.

No hay síntoma alguno de que América Latina se encuentre cerca de ese límite. Se está en la fase inicial del proceso de industrialización, y es muy grande aún, en la mayor parte de los casos, el potencial humano disponible, mediante el incremento de la productividad, para el crecimiento industrial. Más aún, no parecería que los países más avanzados en ese proceso se vean precisados a optar entre el crecimiento efectivo de las exportaciones o el crecimiento industrial.

5. Sin embargo, no es necesario, ni mucho menos, que se hayan agotado las posibilidades de intensificar la productividad y utilizado todo el potencial humano, para que llegue a perjudicarse la exportación en favor de un incremento ilusorio del ingreso real.

El aumento de productividad requiere un incremento considerable de capital, y antes que se haya logrado conseguirlo, pasará mucho tiempo y sobrevendrán otras innovaciones técnicas, que posiblemente exijan sus propios aumentos de capital, conjuntamente con el que se requiere para acompañar el crecimiento de la población. Por otro lado, el ahorro es escaso. Es, pues, necesario utilizarlo en tal forma que rinda el incremento máximo de producción. Una política equivocada podría provocar, sin embargo, el empleo deficiente de este ahorro, como es fácil demostrarlo en seguida.

Se ha dicho que el progreso técnico de la agricultura y la demanda exterior relativamente lenta de sus productos han permitido a la industria, en muchos casos, absorber una parte del incremento de la población en edad productiva mayor que la agricultura. Supóngase que siga requiriéndose, de año en año, ese incremento de brazos en la agricultura, para atender al crecimiento de la demanda exterior, aparte del aumento de consumo interno; pero que, en virtud de ciertas medidas, se exagere en tal forma el desarrollo industrial, que la actividad agrícola se vea privada de los brazos que necesita para seguir aumentando las exportaciones.

Ya se han explicado las razones a causa de las cuales esta substitución de exportaciones por producción industrial podría significar una pérdida directa de ingreso real. Pero habría además otra pérdida. La tierra es un factor de producción que vale mucho, sin que haya costado nada.

El capital que requiere agregársele es relativamente pequeño, si se lo compara con el que la industria absorbe. En consecuencia, al llevar a la industria los hombres que habrían podido producir eficazmente en la tierra, hay que dotarles de un capital mayor. Pero este mayor capital podría haberse aplicado más productivamente, si en vez de diluirlo en todo el incremento anual de la población se le aplicase tan sólo a una parte de ese incremento: el más alto capital por hombre daría una mejor productividad. De manera que, por esta dilución de capital, se habría dejado de obtener el incremento de productividad, lograble de otro modo. Con lo que a aquella pérdida directa, se agregaría otra que, no por ser menos tangible, sería menos real.

Más aún: al no crecer así la productividad, sería menos fuerte el incentivo que ofrece la industria a la gente mal ocupada, con lo cual, en vez de utilizarla en la medida posible, estaríamos extrayendo perjudicialmente el potencial humano de ocupaciones altamente productivas.

No se trata de una eventualidad remota, sino de un riesgo a que estamos expuestos de continuo y en el que acaso se haya caído algunas veces, a falta de programas de desarrollo económico, con objetivos precisos y medios definidos para conseguirlos. El capital es escaso y sería bien lamentable dejar de invertirlo en donde puede aumentar la productividad total, para hacerlo en donde va a disminuirla.

No debe, pues, olvidarse que, cuanto mayores sean las exportaciones de la América Latina, tanto más intenso podrá ser el ritmo de su desarrollo económico. Pero tampoco se debe descartar la eventualidad de que un posible recrudecimiento de la política proteccionista en los países compradores, tienda a desplazar las exportaciones latinoamericanas, substituyéndolas por su propia producción.

Sería en extremo lamentable este hecho, pero si los países latinoamericanos no lograran evitarlo, no tendrían otra solución que disminuir el crecimiento de sus importaciones o aun reducirlas en términos absolutos, a fin de ajustarlas a las exportaciones. En tal contingencia, el crecimiento del ingreso real por hombre sería menor de lo que pudo haber sido y hasta se concibe un descenso si se acentuara aquel fenómeno.

6. En todo esto, hay que tener en cuenta un hecho elemental. Europa ha perdido gran parte de sus inversiones en el resto del mundo, y desde el punto de vista de la disponibilidad de dólares, no es dable esperar que, cuando haya logrado su reconstrucción, se encuentre en condiciones de suministrarlos a la América Latina. Al contrario, deberá cuidar atentamente de la nivelación de su intercambio. En consecuencia, si un país aislado podría, por algún tiempo, reducir sus importaciones, sin sufrir perceptiblemente en sus exportaciones a Europa, el conjunto de América Latina no podría hacerlo por razones obvias.

7. Al discurrir acerca del aumento del capital por hombre, se ha supuesto implícitamente que los establecimientos industriales podrían alcanzar una dimensión satisfactoria, para lo cual se requiere un mínimo de producción. ¿Hasta dónde tiende a alcanzarse esta dimensión en los países de América Latina? La diversidad de condiciones en que se encuentran impide generalizar, en éste como en otros casos. Por lo demás, no se ha realizado aún en estos países un estudio sistemático de la productividad y su relación con la dimensión óptima de la empresa y de la industria. Pero suelen citarse ejemplos poco halagadores, ya sea de la subdivisión de una industria en un número excesivo de empresas de escasa eficiencia dentro de un mismo país, o de la multiplicación de empresas de dimensión relativamente pequeña, en países que, uniendo sus mercados para una serie de artículos, podrían conseguir una mayor productividad. Este parcelamiento de los mercados, con la ineficacia que entraña, constituye otro de los límites del crecimiento de al industria, límite que, en este caso, podría ir cediendo ante el esfuerzo combinado de países que, por su situación geográfica y sus modalidades, estarían en condiciones de realizarlo con recíprocas ventajas.

8. Se dijo al comenzar que había dos medios de mejorar el ingreso real. Uno, el aumento de la productividad, y el otro el reajuste de los ingresos de la producción primaria, para ir atenuando su disparidad con los ingresos de los grandes países industriales.

Lo segundo sólo podrá conseguirse a medida que se vaya logrando lo primero. Conforme aumenta la productividad y el ingreso real medio en la industria en los países latinoamericanos, tendrán que ir subiendo en éstos los salarios de la agricultura y de la producción primaria en general, como ha ocurrido en otras partes.

El resultado será gradual, y si no hay cierta relación entre el crecimiento respectivo de cada uno de los ingresos medios, en los principales países exportadores de productos primarios, podrán surgir algunas dificultades, ciertamente inevitables, en reajustes de esta naturaleza, sean internos o internacionales.

La posibilidad de ir ganando terreno, en esta materia, depende también de la aptitud para defender los precios de la producción primaria en las menguantes cíclicas, que es donde con frecuencia se ha perdido, en todo o en parte, la participación en el fruto del progreso técnico que la periferia suele alcanzar en la creciente. Hay en ello un campo muy propicio de colaboración económica internacional.

VII. Bases para la discusión de una política anticíclica en la América Latina

1. El ciclo es la forma de crecer de la economía en el régimen en que vivimos; y si bien se trata de un fenómeno general que ha de explicarse con una sola teoría de conjunto, manifiéstase de una manera diferente en los centros cíclicos y en la periferia.

Mucho se ha escrito acerca de él en los centros, pero muy poco con respecto a la periferia, no obstante esas distintas manifestaciones. Los breves comentarios que haremos en seguida no pretenden suplir esta deficiencia, sino esbozar algunas ideas de política anticíclica, que, de aceptarse en principio, podrían constituir un punto de partida conveniente para la discusión de este problema. Es claro que para que esta discusión no se realice en un plano abstracto, sería necesario examinar el caso particular de cada país a fin de averiguar si su estructura económica y las condiciones en que se encuentra permiten seguir aquellas ideas, o aconsejan, más bien, explorar otras formas de obrar sobre el ciclo.

2. Es notorio el designio del gobierno de los Estados Unidos de seguir resueltamente una política anticíclica. Pero no parecería recomendable descansar exclusivamente sobre lo que haga el centro cíclico principal, pues la acción constante de los países de la periferia podría ser muy oportuna, en el caso de una contracción en aquel país.

Deberíamos, pues, prepararnos a desempeñar nuestra parte en el común empeño.

En los centros, la política inspirada en este objetivo trata de actuar sobre el volumen de las inversiones, a las cuales se atribuye el papel dinámico en el movimiento ondulatorio. No sucede así en la periferia. Aquí ese papel corresponde a las exportaciones. Lo cual no es de extrañar, pues las alternativas de las exportaciones reflejan las del ingreso de los centros que, como se sabe, varían en estrecha interdependencia con aquellas inversiones.

No está, ciertamente al alcance de la periferia influir sobre sus exportaciones de la misma manera en que los centros se proponen regular sus inversiones.[13]

Hay, pues, que buscar otro tipo de medidas para conjurar las consecuencias más agudas del ciclo en la actividad interna de nuestros países. Conviene, ante todo, descartar la idea de que el desarrollo industrial en sí mismo les hará menos vulnerables a estos fenómenos. Se necesitaría que las exportaciones hubiesen llegado a una proporción muy pequeña del ingreso nacional para que esto sucediera. Pero en tal caso un país habría dejado ya de ser periférico para convertirse en centro cíclico: y si bien hubiera disminuido así su vulnerabilidad exterior, habría adquirido, en cambio, aquellos elementos típicos, inherentes al sistema, que provocan el movimiento ondulatorio de los centros.

Nos inclinamos más bien a creer que el desarrollo industrial hará más perceptibles las consecuencias del ciclo al acentuar el movimiento oscilatorio de la ocupación en las zonas urbanas. En un país esencialmente agrario las depresiones se manifiestan en el descenso de los ingresos rurales antes que en desocupación; es más, en muchos de nuestros países pudo observarse durante la gran depresión mundial, cómo las campañas volvían a absorber gente que había ido antes a encontrar trabajo en las ciudades. La desocupación se diluye, por decirlo así. No cabría esperar lo mismo cuando la industria ha concentrado masas relativamente grandes en las cuidades: el problema cíclico de la desocupación adquiriría, en tal caso, serias proyecciones sociales.

¿Vamos a concluir de esto que la industrialización tiene esta desventaja desde el punto de vista cíclico? La tendría si la actividad económica se dejara librada a sus propias fuerzas. De no ser así, el desarrollo de la industria podría convertirse en uno de los elementos más eficaces de la política anticíclica.

3. Examinaremos brevemente las distintas posibilidades que se presentan: en una de ellas, acaso la más difundida, se trata de atenuar o contrarrestar los efectos de las variaciones de la exportación sobre la actividad interna, mediante una política de carácter compensatorio, que hace variar las inversiones, principalmente en obras públicas, en sentido contrario al de dichas variaciones. Esta política traería consigo, ciertas exigencias. En la creciente cíclica aumentan las recaudaciones de impuestos y el mercado es propicio para la colocación de títulos públicos. A pesar de ello, el Estado no sólo debiera abstenerse de emplear estos mayores recursos en ampliar sus inversiones públicas, sino que tendría que restringirlas a medida que aumenta la ocupación privada. La creciente sería, pues, época de previsora acumulación de recursos para tiempos adversos, o de empleo de estos recursos en cancelar los créditos bancarios de que se hubiese hecho uso en la contracción anterior. Basta mencionar estas exigencias para darse cuenta de la dificultad de cumplirlas. Por lo mismo que estos países están en pleno desarrollo, hay siempre proyectos de inversiones muy superiores a los realizables con los limitados medios de que se dispone. Pretender que cuando estos medios aumentan y se presenta la posibilidad de ejecutar tales proyectos, los hombres de gobierno, en vez de hacerlo, acumulen recursos para el futuro, de que tal vez disfruten sus sucesores, significaría hacer depender el éxito de la acción anticíclica de actitudes que no siempre se concilian con respetables intereses políticos.

Hay otros inconvenientes todavía. Entre ellos, el relativo a la flexibilidad de los planes; se necesitaría ensanchar y comprimir, alternativamente, las inversiones de acuerdo con el ciclo, lo cual no es fácil conseguir. Y habría que contar, además, con el pronto desplazamiento de gente de las actividades más afectadas por la depresión hacia las inversiones públicas. Todo ello, si no lleva a desechar esta posibilidad de acción anticíclica, aconseja explorar al menos otros caminos que consulten mejor nuestras modalidades.

4. Interesa que la actividad interna se desarrolle con un alto grado de ocupación, no obstante el movimiento cíclico de las exportaciones. Es bien conocida la forma en que este movimiento hace crecer y decrecer la actividad interna. Cuando aumentan las exportaciones crece la demanda interna y ascienden la ocupación y los ingresos; y el aumento de los ingresos, a su vez, hace subir las importaciones, las cuales tienden de este modo, aunque con retardo, a ajustarse a las exportaciones. Así se desarrolla la fase ascendente del ciclo en nuestros países. En la descendente, ocurren fenómenos opuestos: la caída de las exportaciones hace bajar los ingresos y la ocupación, con el consiguiente descenso de las importaciones.

Supóngase, ahora, que en el curso de estos fenómenos se ha llegado al punto mínimo de la actividad interna. La ocupación ha declinado y los ingresos han disminuido correlativamente de un máximo de 10 000, digamos, a un mínimo de 7 500; de estos 7 500, el 20 por ciento, o sea, 1 500, se gasta en importaciones requeridas para satisfacer, junto con la producción local, las necesidades corrientes de la población; y estas importaciones apenas pueden pagarse con la cantidad mínima a que se redujeron las exportaciones.

Si para llevar nuevamente la ocupación y los ingresos al máximo se siguiera una política expansiva similar a la preconizada en los grandes centros, aumentarían inmediatamente las importaciones, si es que no se hubiese modificado aquel coeficiente. De tal manera que al llegar el ingreso a 10 000, las importaciones serían por lo menos de 2 000, y si las exportaciones se mantuviesen en un nivel cercano a aquellos 1 500, habría un desequilibrio que, en tiempo relativamente breve, reduciría las reservas monetarias a exiguas proporciones.

Dicho sea de paso: en los centros es difícil concebir contratiempos semejantes en la fase descendente, pues es precisamente cuando afluye a ellos el oro que sale de los países periféricos.

En consecuencia, no parecería posible en estos países, a falta de recursos extraordinarios, desarrollar una política expansiva tendiente a aumentar la ocupación, sin reducir al mismo tiempo el coeficiente de importaciones.

La posibilidad de hacerlo, se encuentra limitada por

[13] Nos referimos a la imposibilidad de modificar por nuestra propia acción la forma en que varían las exportaciones; pero no a los efectos que podrían lograrse mediante la regulación de sobrantes de productos a que nos referimos al final.

obstáculos cuya importancia varía en cada país. Consideremos, para facilitar el razonamiento, que se ha conseguido superarlos y reducir gradualmente el coeficiente de 20 a 15 por ciento mediante modificaciones arancelarias. Merced a ello la ocupación y los ingresos han podido crecer sin aumentar las importaciones más allá de ese mínimo de 1 500, en torno al cual se mantienen las exportaciones; de manera que ha podido alcanzarse el máximo de ocupación sin perturbar el equilibrio del balance de pagos.

Por tanto, en virtud del cambio de coeficiente, se necesitan ahora, 500 menos de importaciones para satisfacer las necesidades corrientes de la población a ese nivel máximo de ocupación. El problema ha consistido, pues, en producir internamente esa cantidad, ya se trate de artículos terminados de consumo o de materias primas indispensables para elaborarlos.

Pero no todo el consumo corresponde al tipo de necesidades corrientes que se satisfacen en su mayor parte con artículos de consumo inmediato o de duración relativamente breve. El progreso de la técnica en los grandes países industriales, como se señaló en otro lugar, ha ido creando nuevas necesidades de artículos de consumo duradero que requieren importarse. Estos artículos llegan así a ser imprescindibles conforme se eleva el nivel de vida. Pero ello no significa que su importación no pueda reducirse severamente, cuando el descenso de las exportaciones apenas permite pagar aquellas importaciones esenciales. Por lo mismo que se trata de artículos duraderos, parecería posible comprimir su importación en la medida requerida por la intensidad de la menguante, si es que en la creciente anterior han podido importarse sin limitación alguna.

Lo mismo cabe decir de los bienes de capital. Si en la creciente han podido cubrirse sus requerimientos, será posible ahora restringir temporalmente su importación. Téngase en cuenta, a este respecto, que al reducirse el coeficiente de artículos y materias destinadas directa o indirectamente a las necesidades corrientes, habrá un margen mayor que antes para las importaciones de estos artículos duraderos de capital, así como para los duraderos de consumo.

Hay, finalmente, artículos de consumo no esenciales para las necesidades corrientes pero cuya importación es relativamente fuerte en tiempos de prosperidad; es obvio que su reducción, en los de escasez de divisas, no podría traer consigo mayores inconvenientes.

En síntesis, las importaciones se dividen en dos categorías, a los fines de esta política. Por un lado las de carácter impostergable, formadas por artículos y materias indispensables para alcanzar el máximo de ocupación con el mínimo de exportaciones, y asegurar, a la vez, la satisfacción de las necesidades corrientes. Y por otro, las importaciones de artículos duraderos de consumo o de capital que, por su índole, resultan postergables, así como las importaciones de artículos no esenciales para el consumo corriente.

Prosigamos ahora con nuestro ejemplo. Se había llegado ya al máximo de ocupación gracias a la política seguida. Pero, mientras tanto, las exportaciones habrían vuelto a crecer impulsadas por una nueva creciente. Con ello, la demanda de los productos primarios, que había caído también a su mínimo cíclico, se acrecienta nuevamente a medida que suben sus ingresos con el incremento de valor de las exportaciones. Si se está con ocupación máxima, es de toda evidencia que ese aumento de la demanda tendrá que provocar necesariamente el correlativo ascenso de las importaciones. También aumentarán en cierto grado los precios, con el consiguiente aumento en el beneficio de los empresarios. Ello hará subir también la demanda de éstos y acrecentará del mismo modo las importaciones.

En consecuencia, el incremento ordinario de ingresos provocado por el aumento de las exportaciones por encima de su mínimo cíclico, no tardará en transformarse en una forma u otra en incremento de importaciones, sin afectar el nivel de la ocupación interna.

5. Téngase presente que el reajuste del coeficiente de importaciones no significa disminuirlas. Las importaciones tendrán la misma magnitud, se siga o no esta política anticíclica; puesto que dependen, en última instancia, de las exportaciones y las inversiones extranjeras. Sólo habrá que cambiar su composición para alcanzar la meta que se persigue.

En resumidas cuentas, este cambio consiste en lo siguiente. Un país de periferia, en el mínimo cíclico de exportaciones, sólo puede pagar una cantidad relativamente baja de importaciones. Esta cantidad no permite importar todo lo que se requiere para mantener un grado máximo de ocupación. Hay, pues, que modificar la composición de las importaciones y, correlativamente la estructura y volumen de la producción interna, para atender las necesidades corrientes de la población, sustentando un máximo de ocupación.

Mientras las exportaciones permanezcan en su nivel mínimo, sólo podrán realizarse las importaciones esenciales para mantener la ocupación y el consumo corriente. Pero cuando aquéllas vuelvan a crecer cíclicamente habrá llegado el momento de realizar las importaciones adicionales que exija el crecimiento de la demanda.

Así, mientras las importaciones esenciales para las necesidades corrientes de la población seguirán el ritmo relativamente lento del crecimiento orgánico del país, las de artículos postergables quedarán sujetas a la fluctuación de las exportaciones.

6. Al explicar, hace un momento, cómo el descenso del coeficiente de las importaciones relativas al consumo corriente era indispensable para seguir una política anticíclica, se hizo referencia a los obstáculos que habría que vencer para conseguirlos. Esos obstáculos son de diferente naturaleza.

Ante todo, la substitución de importaciones por producción interna requiere generalmente la elevación de los aranceles de aduana, por el mayor costo que suele tener aquélla. Desde este punto de vista, habría una pérdida efectiva de ingreso real. Pero, por otro lado, la pérdida de ingreso provocada por las fluctuaciones cíclicas de la ocupación suele ser ingente. Es muy probable que, en la mayor parte de los casos, lo que se gana colectivamente al dar estabilidad a la ocupación, sea mucho mayor de lo que se pierde por el costo más elevado de producción interna. Se concibe, sin embargo, que la precariedad de recursos naturales y la ineficiencia de la mano de obra o de la dirección técnica sean tales, que la pérdida por incremento de costo absorba una parte excesiva del incremento de ingreso real resultante de la mayor ocupación. No puede negarse la seriedad de este obstáculo.

Por otra parte, esa substitución de importaciones por producción interna, requiere la importación de bienes de capital con la consiguiente necesidad de ahorro, mientras se opera la reducción del coeficiente. Aun en el caso fa-

vorable de que ésto pueda obtenerse internamente, para importar esos bienes de capital, será indispensable comprimir más el coeficiente de importaciones relativas al consumo corriente, con un mayor encarecimiento de este consumo. He aquí el segundo obstáculo que podría aliviarse, sin duda, con la cooperación de entidades internacionales de préstamos, las cuales tendrían así la oportunidad de demostrar que sus operaciones anticíclicas, a la vez que favorecen a los países periféricos, contribuyen a mantener en los céntricos la demanda de bienes de capital.

Finalmente, una política anticíclica de esta naturaleza podría necesitar desplazamientos de factores productivos que no siempre son fáciles de realizar. Pero el incremento de población en edad productiva y el empleo de la mal ocupada, como se ha explicado en otro capítulo, podrían atenuar, en gran medida, estos inconvenientes.

7. En nuestros países el punto mínimo en la curva fluctuante de las exportaciones e inversiones extranjeras, ha ido subiendo en sucesivos ciclos. Por ello no quiere decir que aquéllas no puedan caer a un nivel inferior al mínimo del ciclo precedente; el caso no es frecuente, pero ha ocurrido, por ejemplo, en la gran crisis mundial. Si se repitiese tal hecho, sólo podría mantenerse un alto nivel de ocupación en la medida en que hubiera reservas monetarias suficientes para cubrir el exceso de importaciones esenciales sobre las exportaciones mínimas, o en tanto cuanto las entidades internacionales de préstamo pudieran cumplir su misión anticíclica.[14]

8. Ya se ha señalado la necesidad de reducir las importaciones de artículos duraderos en la menguante del ciclo. ¿Será imprescindible tener un sistema de control de cambios para conseguirlo? El aumento de la demanda de estos artículos, como ya se ha visto, proviene principalmente de los ingresos correspondientes al incremento de exportaciones; de manera que si no se agrega a esa demanda un incremento exagerado, proveniente de la expansión del crédito, no habría necesidad de medidas restrictivas a no ser que bajen intensamente los precios de exportación en el descenso cíclico. Estas sólo serían necesarias si la expansión fuera exagerada o si las exportaciones mínimas cayeran por debajo de las importaciones esenciales y no se dispusiera de recursos extraordinarios para pagarlas.

En tal caso, el dilema es claro: reducir más aún el coeficiente de estas importaciones esenciales, agregando una nueva carga a los consumidores por la protección adicional que ello implicaría, o restringir deliberadamente las importaciones de aquellos artículos postergables mediante el control de cambios.

Asimismo, no cuesta concebir un país en que la propensión muy marcada a importar artículos no esenciales sea incompatible con las elevadas importaciones de bienes de capital requeridas por el desarrollo intenso de la economía. El control de cambios podría ser entonces un eficaz instrumento selectivo, sin perjuicio de otros expedientes.

De todos modos, para esos casos especiales se conciben procedimientos sencillos de control, en los cuales se deja al juego de la oferta y la demanda distribuir los permisos para realizar esas importaciones de acuerdo con la cantidad de cambio que se resuelva destinarles.

Es evidente, por otro lado, que si un país incurre en una exagerada política de crédito, se verá forzado a optar entre la depreciación monetaria o un sistema de control de cambios que, encubriendo esta depreciación, la traslade inflacionariamente a la actividad interna. Un instrumento eficaz de política anticíclica se estaría usando, entonces, como instrumento de política inflacionaria. En realidad, todos los resortes de la política monetaria pueden emplearse igualmente para bien o para mal. Con el agravante de que ni tan siquiera se tendría el justificativo del desempleo, pues ya se habría alcanzado la ocupación máxima sin tener excusas valederas para proseguir la expansión crediticia.

9. Se ha mencionado anteriormente el caso extremo en que el mínimo cíclico de exportaciones no es suficiente para cubrir las importaciones esenciales. Allí cumplirán las reservas monetarias su función específica. Es conveniente, pues, detenerse un momento a examinar este concepto.

En la creciente, las reservas aumentan, y en la bajante pierden gran parte de lo que habían ganado, tanto más cuanto mayor haya sido la expansión del crédito. Este fenómeno se comprende muy bien si se tiene en cuenta que las importaciones siguen siempre a la zaga de las exportaciones en nuestros países de periferia. Debido a ello, y al movimiento semejante en las otras partidas del balance de pagos, en la creciente el activo sobrepasa al pasivo con la consiguiente entrada de oro o divisas, mientras que en la menguante sucede lo contrario.

No está de más recordar la explicación teórica de este interesante proceso. El oro, o las divisas, que afluyen en la creciente, tienden a salir nuevamente en virtud del movimiento circulatorio de los ingresos correspondientes. Las divisas que afluyen a causa de un incremento de exportaciones, por ejemplo, tienen su contrapartida en un incremento equivalente de ingresos; este incremento de ingresos circula internamente transformándose en otros ingresos; pero en cada etapa de este proceso circulatorio, una parte se traduce en demanda adicional de importaciones, de manera que la cantidad originaria se va reduciendo cada vez más. Es así como las divisas que afluyen tienden a salir. El tiempo que demora su salida depende, entre otros factores, de la magnitud del coeficiente de importaciones y otras partidas pasivas.

Cuanto mayor sea este coeficiente, tanto más rápida será la salida, a igual de esos otros factores.

Que esta salida de divisas no sea perceptible en las crecientes cíclicas de estos países no debiera extrañarnos. Pues mientras dura la creciente, las nuevas divisas que se incorporan compensan con exceso, en las cuentas internacionales del país, las divisas que salen y hay un saldo neto de oro a favor del país. Pero cuando sobreviene la menguante y las exportaciones y demás partidas activas decrecen, en vez de crecer, las divisas que salen sobrepasan las que siguen entrando y las reservas monetarias van perdiendo así parte del oro que habían ganado.

Al final de cada ciclo queda así un incremento neto de oro que representa la participación del país en el reparto mundial de la nueva producción del metal monetario. Es, pues, una cifra relativamente pequeña que depende, a la larga, del ritmo de crecimiento económico de dicho país, y de su coeficiente de importación y otras partidas pasivas, en relación al resto del mundo.

Si no varían los coeficientes, el país que tiene un ritmo de crecimiento más intenso que el general, tenderá a expulsar una parte del aumento neto de oro que de otro modo podría corresponderle; y esta parte que pierde será

[14] Véase a este respecto, las opiniones del Dr. Hermann Max, en *Significado de un Plan Marshall para América Latina.*

tanto mayor cuanto más marcada fuere la discrepancia en los ritmos de crecimiento a través de las fluctuaciones cíclicas.

Bien pudiera ocurrir que el incremento de oro que así se va agregando con el andar del tiempo a las reservas monetarias de un país, no resulte bastante para afrontar las consecuencias de una reducción de las exportaciones en una depresión extraordinariamente intensa. Es claro que una compresión del coeficiente global de importaciones podría contribuir a retener una mayor cantidad de oro en tiempos favorables, a fin de sobrellevar mejor una eventualidad como aquélla.

También cabría constituir reservas monetarias adicionales mediante operaciones de ahorro; en la medida que se ahorra y deja de invertirse, una parte de los ingresos que circulan no se transforma en importaciones y no da lugar, en consecuencia, a una salida de oro. Se retiene una cantidad de oro igual al ahorro. Así podría hacerse, por ejemplo, si el banco central emitiera títulos en la creciente y cancelara el dinero correspondiente para volver a emitirlo en la menguante; contra el dinero así cancelado habría una reserva adicional que, junto con la preexistente y la participación en el reparto mundial de oro, podrían aliviar la presión monetaria si las exportaciones mínimas no alcanzaran a cubrir las importaciones esenciales.

No se nos oculta que construir con ahorro una reserva adicional en países que necesitan importar grandes cantidades de bienes de capital no es una solución halagadora. Es evidente, sin embargo, que si un país tuviera expedito el camino para obtener créditos internacionales en una bajante demasiado intensa, podría emplear más oro en la creciente para importar bienes de capital en vez de retenerlo como se ha visto. Se concibe, en efecto, que ello pudiera llegar a ser así, si se pudiera elaborar alguna vez un programa general de acción anticíclica en la periferia, dentro del cual el país que hubiese seguido una política sana, pudiera contar con el grado necesario de colaboración de las entidades internacionales en el descenso cíclico.

Se comprende muy bien que mientras se estaba desenvolviendo un proceso inflacionario en el centro principal, no se haya juzgado conveniente acentuarlo con operaciones de crédito internacional, además de las exigidas por las urgentes necesidades de Europa. Pero si llegara a producirse una contracción, el caso sería distinto y habría llegado el momento oportuno de entrar en una política anticíclica general sin las contradicciones que traería consigo la acción unilateral de cada uno de nuestros países.

10. La acción internacional no ha de limitarse a la esfera del crédito. Pues hay otros medios también eficaces para luchar contra la depresión en los países de la periferia. Se ha discutido mucho acerca de la compra de sobrantes de productos primarios. Es un hecho sabido que en la fase descendente, la producción agraria desciende mucho menos que la industrial. Existe un interés común entre los centros y la periferia en que no descienda sensiblemente, pues ello demoraría la recuperación de aquéllos. De ahí el efecto benéfico que podría ejercer una juiciosa política de compra de sobrantes: en tanto pueda atenuarse, en esta forma, la caída cíclica de las exportaciones de los países productores, menor será también el descenso de sus importaciones y, por consiguiente, menos intensa la reducción de la demanda en los países industriales.

Esta medida regulatoria tendría otra virtud. Al contenerse con dichas compras la caída exagerada de los precios de los productos primarios, se habría contribuido a que la relación entre éstos y los artículos terminados no tienda a volverse persistentemente en contra de los países de la periferia, según ya se explicó en otro lugar.

11. La característica que acabamos de mencionar, según la cual la producción agraria desciende mucho menos que la industrial o casi no desciende, ha sido tomada en cuenta al esbozar anteriormente estas bases para la discusión de una política anticíclica. Supusimos allí que la reducción de exportaciones traía consigo el descenso de ingresos en el sector de la producción primaria; pero sin referirnos a la posible desocupación rural. La bajante se manifiesta más bien en la caída de precios que en la contracción de la producción. Pero al disminuir con ello los beneficios rurales también disminuyen las inversiones en la campaña, provocando cierta desocupación.

En consecuencia, que no se juzgue practicable una política compensatoria general, por las razones expuestas al comienzo de este capítulo, no significa que no haya necesidad de actividades compensatorias parciales. Es inevitable la fluctuación en ciertos tipos de inversiones aun cuando se aplique eficazmente una política anticíclica. En efecto, hemos visto que al aumentar los beneficios de los empresarios industriales se acrecientan sus importaciones de bienes de capital. Pero los nuevos equipos requieren la construcción de edificios y otras mejoras que absorben mano de obra en la creciente y la dejan disponible en la menguante, lo mismo que en las inversiones rurales.

Esto no representa un escollo infranqueable. Una de las ventajas positivas de no tener que seguir una política compensatoria de obras públicas e inversiones en general, es poder planear su desarrollo estable según las necesidades crecientes del país y la magnitud del ahorro que pueda destinarse a ellas. El monto total de construcciones podrá así ir agrandándose de año en año, sin las fuertes oscilaciones que exigiría una política compensatoria. Pero dentro de ese progresivo desarrollo cabrían muy bien reajustes parciales. Por ejemplo, los créditos hipotecarios para la construcción privada podrían disminuir en la creciente a fin de liberar mano de obra para la construcción industrial. Y en la bajante, en cambio, podrían darse créditos adicionales para construcciones e inversiones rurales en general.

12. Lo que acaba de expresarse en este capítulo dista mucho de constituir un programa de política anticíclica. Sólo se ha querido plantear el problema en sus principales términos y provocar su discusión, destacando, al mismo tiempo, ciertas diferencias entre las manifestaciones cíclicas de los centros y la periferia, que nos obligan a elaborar nuestro propio programa.

Además, habría sido muy incompleta la mención que nos habíamos propuesto, al hacer este planteamiento de los principales problemas atinentes a nuestro desarrollo económico, sin dedicar atención a la política anticíclica. Esta política es un complemento indispensable de la política de desarrollo económico a largo plazo. Pues la industria, como ya se dijo, hará resaltar la vulnerabilidad de la periferia a las fluctuaciones y contingencias del centro. No basta aumentar la productividad absorbiendo con ella factores desocupados y mal ocupados. Hay que evitar también que, una vez lograda la ocupación productiva de sus factores, se vuelva a desocuparlos por obra de las fluctuaciones cíclicas.

Pero ambas políticas no sólo son compatibles en la meta que se trata de alcanzar, sino también en los medios de hacerlo. Pues una y otra requieren el reajuste del coeficiente de importaciones. La política anticíclica lo exige para que un país pueda satisfacer establemente sus necesidades corrientes y mantener el máximo de ocupación, a pesar de las exportaciones fluctuantes. Precisamente, las industrias y actividades que satisfacen estas necesidades son las que nuestros países pueden implantar con menos dificultades, merced a un mercado que se ensancha cada vez más conforme el incremento de productividad va aumentando el consumo. Si un país logra este objetivo, estaría en condiciones de soportar tiempos adversos, sin detrimento de su consumo corriente y de su ocupación. No necesita para ello forzar la creación de industrias de capital. Si el grado de desarrollo industrial, destreza técnica y acumulación de ahorro lo lleva espontáneamente a ello, sería ciertamente muy halagadora esta comprobación de madurez. Pero habiendo mucho campo disponible para aumentar la productividad de las actividades destinadas al consumo corriente, no se advierte qué razón económica habría para seguir aquel camino.

Desde el punto de vista del desarrollo económico, el máximo incremento del nivel de vida depende de la productividad, y ésta depende en gran parte de las máquinas más eficientes. Por otro lado, son también los artículos duraderos de consumo aquellos en que el progreso técnico va ofreciendo permanentemente nuevos artículos o nuevas modalidades que aumentan su eficacia. Parecería conveniente, pues, importar esos artículos en la medida en que se pueda hacerlo con exportaciones o, en su caso, con inversiones extranjeras en lo que respecta a los bienes de capital, dentro de un programa general de desarrollo económico.

Desde el punto de vista anticíclico, además, las importaciones de estos artículos nos ofrecen el medio de hacer incidir exclusivamente sobre ellos las consecuencias de la fluctuación de las exportaciones.

Todas éstas son consideraciones generales que no podrían, por su mismo carácter, responder a casos particulares. Que tal o cual país se empeñe en implantar estas industrias de bienes duraderos en la fase inicial de su desarrollo industrial, podría obedecer a razones especiales que habría que analizar cuidadosamente.

En esto, como en muchos otros casos, nos encontramos con un conocimiento precario de la estructura económica de nuestros países, su forma cíclica de crecer y sus posibilidades. Si se logra realizar su investigación con imparcialidad científica y estimular la formación de economistas capaces de ir captando las nuevas manifestaciones de la realidad, previendo sus problemas y colaborando en la busca de soluciones, se habrá hecho un servicio de incalculable importancia para el desarrollo económico de la América Latina.

CEPAL. BOLETÍN ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA VOL. XIX. N. 1 Y 2. PP. 39-63. AÑO 1974

DIFERENTES MODELOS O ESTILOS DE DESARROLLO

I. Planteamiento general

Existe ya una larga experiencia en el análisis de los más importados aspectos de las economías nacionales. Desde sus comienzos, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha estudiado la evolución económica de los países de América Latina y ha hecho planteamientos sobre política económica y sus requisitos de racionalidad. Ultimamente ha emprendido además la tarea de realizar proyecciones económicas globales a largo plazo para los países de la región. Sin embargo, es preciso ampliar y profundizar estos estudios y abarcar en ellos el mayor número posible de aspectos socioeconómicos importantes, entre ellos la estructura sectorial y regional de la producción, la industrialización, la sustitución de importaciones, el déficit de comercio exterior, la distribución del ingreso, la dependencia externa, los recursos humanos y naturales, la urbanización, la población y los problemas fiscales, crediticios y monetarios.

Interesa, en especial, examinar diferentes concepciones o estilos de desarrollo, así como las políticas y estrategias correspondientes. Pero estos estudios sólo pueden tener significación y utilidad si se logra integrarlos en un cuadro global lo más completo posible, pues si se considera cada problema o factor aisladamente se estaría suponiendo —como elemento condicionante— que los demás factores son iguales, lo que en los hechos puede ser más irreal que muchas otras hipótesis; o bien se estaría aceptando y haciendo intervenir, de manera implícita, indiscriminada e imperfecta, una serie de supuestos, sin un examen explícito. En otras palabras, si se analizara cada factor por separado, y se desestimaran los demás, se estaría negando que el sistema social, económico y político evoluciona como resultado de la constante interacción de todas sus partes. Así por ejemplo, determinada política de producción influye en la política de recursos humanos, tecnológica, de financiamiento, de salarios, etc., las que a su vez influyen en ella. Parece ineludible entonces sistematizar estas interrelaciones, lo cual podrá hacerse con mayor o menor precisión según los instrumentos de análisis que se utilicen.

Ahora bien, la falta de estadísticas suficientes para elaborar grandes modelos, analíticos o econométricos, que cumplan con las condiciones señaladas, ha obligado a los investigadores a emplear técnicas que, como la experimentación numérica permiten avanzar en este importante campo.

En principio, el modelo de experimentación numérica se basa en un esquema contable, que se calcula año con año con ayuda de coeficientes, propensiones, elasticidades y tasas que son los usuales y sobre los cuales existe mayor información, la que puede obtenerse directamente o por comparaciones internacionales. Ello permite formular sin mucho riesgo algunas conjeturas razonables.

Cuando se ensaya este modelo con una política simple —por ejemplo, el aumento de la participación de la tecnología que hace uso intensivo de mano de obra—, varios de sus principales efectos pueden preverse sin necesidad de modelo alguno. Así, en el ejemplo indicado es evidente que aumentará el empleo y disminuirán las tasas de inversión y tal vez las importaciones. Pero aun en este caso tan sencillo, el modelo sirve para:

a) Confirmar las deducciones expuestas y cuantificarlas con cierta precisión, según lo permitan los datos;

b) Deducir los efectos indirectos, que a veces pueden ser importantes y que no son fáciles de prever (por ejemplo, los efectos de esa política en la distribución del ingreso, los cambios de la estructura sectorial y las cuentas del gobierno y de las empresas);

c) Acumular todos estos efectos a lo largo de varios años, lo que en general muestra resultados finales difíciles de prever en el momento de anunciarse la política, y

d) Calcular sobre todo los efectos de políticas complejas en virtud de las cuales se aplicarán varias medidas simultáneas cuyas consecuencias no son siempre convergentes, de modo que no es posible intuir sus efectos finales.

Por ejemplo, no sería fácil usar un esquema mental o intuitivo para prever la viabilidad y las consecuencias de una política encaminada a combinar una tecnología que haga uso intensivo de mano de obra con un mejoramiento de la

distribución del ingreso que a su vez cambie la estructura sectorial de la demanda e influya en las necesidades de importaciones.

Es necesario recalcar que el grado de confianza que merezcan los resultados cuantitativos dependerá de la bondad de los datos que se posean, de las hipótesis que se hagan sobre los coeficientes técnicos (productividad del trabajo y del capital, promedio de vida útil, coeficientes de insumo y de sustitución de importaciones) y los parámetros de comportamiento. Cierto grado de inseguridad en los datos hace que el resultado de una aplicación aislada no pueda tomarse como un pronóstico, sino sólo como una indicación cualitativa. Pero a pesar de ello, el modelo permite mejorar constantemente los resultados, y por ser una herramienta de trabajo que se perfecciona con el tiempo, tanto respecto a la información que elabora como a su estructura misma, resultados que, inicialmente, tal vez sean provisionales, van elevando paulatinamente su calidad a medida que los datos utilizados resultan más fidedignos.

Por otro lado, la posibilidad de trabajar con un modelo integrado que incorpore los aspectos fundamentales de un país, permite considerar de modo coherente el corto y el largo plazo. Es ya un lugar común repetir que las medidas de corto plazo no tienen sentido si no se las inserta dentro de un marco de referencia de largo plazo que trace el rumbo general que el país desea tomar; en otras palabras, la política de corto plazo debe responder a una concepción nacional. Sin embargo, suele olvidarse que si esa concepción o imagen no se plantea de modo explícito, se estará dejando lo fundamental librado al azar, o a la pugna coyuntural entre sectores sociales.

En la primera fase del trabajo se ha aplicado el modelo a un estilo de desarrollo que en lo esencial corresponde al predominante en América Latina en su conjunto, y se ha tratado de confrontar el funcionamiento de la economía a mediano y largo plazo con el logro de ciertos objetivos sociales y económicos que se consideran fundamentales. El método utilizado considera simultáneamente los aspectos demográficos y educativos, la estratificación social, el consumo, la producción y la inversión, el comercio exterior, la propiedad del capital, la tecnología, la distribución del ingreso y la política fiscal. Y en función del logro de ciertas metas, se determina cómo se modificarán las principales variables.

Esta etapa del trabajo ha tenido por objeto identificar los problemas principales que pueden surgir con un desarrollo continuado de tipo tradicional, y una vez hecho esto, investigar posibles soluciones optativas y lo que cada una de ellas exigiría. Una de las mayores ventajas de utilizar un modelo numérico es el hecho de que no sólo se identifican aspectos importantes, sino que también se estima su magnitud relativa. Por ejemplo, con respecto al problema de la insuficiencia de oportunidades de empleo, al que se ha prestado cada vez más atención, las proyecciones del modelo no sólo indican que persistirá durante mucho tiempo, sino que también proporcionan estimaciones numéricas de sus variaciones de magnitud con diferentes tasas y estructuras de crecimiento económico; esto a su vez permite determinar la magnitud de los cambios necesarios para encontrar soluciones.

Los datos utilizados en el modelo corresponden con bastante aproximación a estimaciones para la región en su conjunto. Como las proyecciones incluyen muchos supuestos que dependen en parte de decisiones de política, no pueden aplicarse sin reservas a país alguno en particular. Sin embargo, gran parte del análisis puede aplicarse provechosamente a países cuya situación general no se aparta mucho del promedio regional, haciendo las reservas del caso cuando la economía considerada difiere significativamente de la estructura que se haya utilizado, o cuando se espera que algunas medidas de política modifiquen los supuestos empleados en las proyecciones. Uno de los objetivos fundamentales del programa de trabajo permanente es el de elaborar variantes del modelo basadas en datos sobre diversos tipos de economías —que representan la variedad de estructuras económicas dentro de la región—, para poder analizar más cabalmente las repercusiones de sus diferencias.

II. La proyección básica

El punto de partida del análisis es entonces la proyección básica del modelo. Este comienza con estimaciones de la situación prevaleciente en América Latina a fines de los años sesenta, y luego supone que la modalidad de desarrollo futuro será similar a la experiencia histórica reciente. En esencia, esto significa que el crecimiento económico continuará centrándose alrededor de un sector moderno cuyos productos y métodos de producción reflejan los prevalecientes en los países industriales avanzados, y que los grupos de ingresos más altos continua-

rán teniendo patrones de consumo copiados de los que imperan en los países occidentales avanzados.

El modelo supone el logro de ciertas metas y luego determina lo que se necesita para alcanzarlas y lo que sucede con las variables principales en este proceso. La meta más importante se refiere a los niveles de consumo. Los valores para todo el modelo se calculan anualmente y el programa se lleva hasta el año 2000.

Las metas de consumo se establecieron para tres diferentes grupos de ingreso. El de ingresos más elevados, que es el grupo urbano alto, abarca 10% de la población al comenzar el período de proyección y su nivel de consumo por habitante crece en 3.4% anual. Esto concuerda con el supuesto básico del continuismo, y permite que los patrones de consumo de este grupo sigan los niveles ascendentes de los países industrializados. Los otros dos grupos de ingreso son el urbano bajo, con 40% de la población, y el rural, con 50% de ella al iniciarse el período. El consumo por habitante de estos dos grupos crece a ritmo más lento (más de 2.5% anual como promedio). Esta tasa media inferior refleja la existencia dentro de estos grupos de grandes contingentes marginales cuyo ingreso y consumo tienden a elevarse con mucha lentitud.

Los niveles educativos también se elevan, de manera que a fines del siglo casi la totalidad del grupo de edades correspondientes se halla matriculada en escuelas elementales. La matrícula en la educación media y superior abarca más de 80% del grupo de edades pertinentes en las zonas urbanas, y más de 20% de él en las zonas rurales. Esto indica incrementos pronunciados de la matrícula, pero básicamente son los cambios en el consumo los que determinan las necesidades globales y las modificaciones del sistema económico.

Algunos otros de los supuestos generales tras el funcionamiento del modelo son los siguientes: el incremento anual de la población es de 2.9% cuando comienza el período de proyección y declina lentamente hasta 2.7% al iniciarse el último decenio del siglo. Como ya se hizo notar, a fines de 1960 la mitad de la población es rural; como se supone una migración bastante moderada pero sostenida hacia las zonas urbanas, esta proporción se reduce aproximadamente a un tercio hacia fines del siglo. Sin embargo, durante el período la población rural sigue creciendo en cifras absolutamente a tasas de poco más de 1% anual.

En la producción de cada uno de los principales sectores económicos se distingue entre producción de tipo relativamente moderno y producción de tipo más tradicional, ambas con diferentes ingresos, niveles de productividad, necesidades de capital, etc. Vinculado al tipo de crecimiento que se proyecta se halla el supuesto básico de que la magnitud relativa de la producción de tipo moderno se elevará sostenidamente: al comienzo del período de 30 años la producción de tipo moderno equivale al 55% de la producción total, y la cifra se eleva a cerca de 70% hacia fines del siglo. Sin embargo, como este desplazamiento es sólo relativo, en el período hay considerables incrementos absolutos de la producción más tradicional en todos los sectores, incluido el agrícola.

Estos son sólo algunos de los supuestos más generales utilizados. Hay otros más específicos, de los cuales los más importantes se pueden examinar con mayor provecho en las secciones siguientes sobre los principales resultados y necesidades que muestra la proyección básica del modelo.

1. *Crecimiento*

El resultado más general es el aumento del producto bruto necesario para alcanzar las metas fijadas, principalmente, como se dijo antes, las relativas a mayores niveles de consumo. Dichas metas exigen que el producto bruto aumente en un promedio de 7% anual durante los tres últimos decenios del siglo. No es fácil lograr tasas de crecimiento de esta magnitud, especialmente durante períodos prolongados. Entre 1950 y 1970, por ejemplo, ningún país de la región alcanzó una tasa media de crecimiento de 7%, aunque varios países lograron esa tasa o aun la superaron durante uno de estos dos decenios.

De aquí que la primera conclusión general especificada por el uso de un modelo numérico es la de que se necesita una tasa elevada de crecimiento para alcanzar metas que a primera vista parecen bastante modestas: niveles de consumo por habitante que se eleven en 2.5% anual en los dos grupos de población más numerosos, y en 3.4% en el grupo minoritario de ingresos altos.

De los dos factores principales que exigen una tasa de crecimiento total mucho más alta, el más importante es el rápido incremento de la población. Sin embargo, a esto se agregan importantes desplazamientos desde los grupos de ingresos más bajos a los de ingresos más altos, y se supone que los que se incorporan a determinado grupo adoptan sus niveles de consumo. El principal de estos desplazamientos es la migración de las zonas rurales a las urbanas que, como se dijo antes, se ha proyectado a una tasa bastante moderada. Una tasa de migración ma-

yor requeriría una tasa de crecimiento más alta para alcanzar las metas dadas de consumo por habitante.

En estas circunstancias cabe señalar que cualquier reducción en la tasa total de crecimiento hace necesaria una reducción desproporcionada de las tasas de incremento del consumo por habitante. Por ejemplo, una tasa de crecimiento de 5% (sólo levemente inferior al promedio regional de los dos últimos decenios) permitiría una elevación media del consumo por habitante de menos de 1% anual en los dos grupos de población más numerosos. Por su parte, los incrementos de la tasa de crecimiento total superiores a 7% posibilitarían incrementos más que proporcionales en las cifras del consumo por habitante. Este aspecto, que tiene considerable importancia, se examina más adelante.[1]

Dentro del producto bruto total los diferentes elementos crecen a tasas distintas; aquí se mencionarán dos de ellos. Primero, en todos los sectores la producción de tipo moderno crece más rápidamente, en promedio a tasas levemente superiores a 8%. Esto se desprende del supuesto de que la producción de tipo moderno abarca una proporción cada vez mayor del total. Pero también aumenta considerablemente la producción de tipo tradicional. Hasta la producción agrícola de tipo tradicional debe aumentar a una tasa cercana al 2% anual, pese a que constituye una proporción declinante de la producción agrícola total y a que el sector agrícola mismo origina una proporción cada vez menor del producto bruto. La producción de tipo tradicional aumenta con mucha mayor rapidez en el sector industrial y en los servicios.

El otro elemento que se debe mencionar aquí es la inversión, que inicialmente bordea el 17% del producto bruto y se eleva a 23% de él a fines del siglo, aunque no haya incremento en la tasa de crecimiento. En otras palabras, a fines de los años sesenta la inversión de 17% del producto bruto basta para elevar la producción en 7%, pero para lograr el mismo incremento en el año 2000 se necesita la inversión de 23% del producto bruto. Esto sucede a pesar de que los supuestos respecto a las necesidades de capital son bastante optimistas: se supone que tanto en el área moderna como en la tradicional de cada sector la cantidad de inversión necesaria por unidad de producto no cambia; en otras palabras, en el año 2000 la inversión necesaria para una planta moderna de esa época capaz de producir 1 000 unidades de producto será igual a la requerida actualmente por una fábrica moderna de hoy que entregue ese mismo volumen de producción. A veces se espera que las necesidades de inversión aumenten porque el avance tecnológico significará hacer uso de más capital (por unidad de producto). Sin embargo, como esto no siempre es así, en el modelo se ha utilizado un supuesto diferente. Si las necesidades de inversión aumentaran, el coeficiente de inversión evidentemente se elevaría aún más.

No obstante, la proporción del producto bruto que se requiere para inversión aumenta, y sin que haya un incremento correspondiente en la tasa de crecimiento, debido esencialmente a la importancia cada vez mayor de la producción de tipo moderno. Si bien las necesidades de capital no aumentan dentro del área moderna, son considerablemente mayores en la producción moderna que en la tradicional. Así, un desplazamiento relativo de la producción desde el área tradicional al área moderna dentro de un sector exige más inversión, de modo que, como se dijo antes, el coeficiente de inversión se eleva durante el período; el crecimiento dominado por el incremento de la producción de tipo moderno significa necesidades crecientes de inversión. Como corolario, declinan las necesidades de mano de obra (por unidad de producto), aspecto que se examina más detenidamente en una sección posterior.

2. *Empleo*

La proyección básica deja en claro de inmediato que el principal problema económico en este tipo de desarrollo es el de lograr niveles adecuados de empleo productivo, que está estrechamente vinculado al de la distribución del ingreso. Aunque en el período de 30 años hay un mejoramiento constante en materia de empleo, el cambio no alcanza magnitud suficiente como para transformar su estructura básica. Pese a la elevada tasa de crecimiento proyectada, el problema del desempleo, del subempleo o ambas cosas a la vez, sigue siendo hacia fines del siglo casi tan grave como en 1970.

La evolución del empleo depende de dos supuestos fundamentales del modelo —la tasa de incremento de la producción y la tasa de incremento de la productividad— y como estos supuestos son distintos para diferentes áreas de la economía, es necesario examinarlos separadamente. Como se verá, ambos son bastante optimistas desde el punto de vista actual, de manera que no es probable que ellos exageren la magnitud del problema de empleo.

Las áreas más modernas de la economía son aquellas cuyos niveles de productividad, y por

[1] Véase en la página 54 la sección *c*).

lo tanto de ingreso, son los más elevados, de modo que el empleo en ellas tiene interés primordial. El objetivo del estilo de desarrollo orientado a ampliar la producción de tipo moderno es incorporar toda la economía a esas áreas, de manera que el grado en que ellas logren absorber la fuerza de trabajo es un criterio importante para juzgar este tipo de desarrollo.

Como se vio antes, se supone que la importancia relativa de la producción de tipo moderno crece gradualmente en cada sector, y que como resultado la producción de tipo moderno en su conjunto aumenta a una tasa superior al 8% anual (la industria a tasas más altas y los servicios y la agricultura a tasas más bajas). Los ritmos de incremento de la productividad supuestos son bastante moderados si se considera la expansión rápida de la producción y el apreciable volumen de nuevas instalaciones y equipos que esto significa. Se supone que el incremento más rápido se logra en la agricultura, sector en el cual hay más lugar para la modernización y el mejoramiento de la productividad: en el área moderna de la agricultura esta última se eleva 4.6% anualmente. El incremento proyectado de la productividad industrial es de poco menos de 4% anual en el área más moderna y de 3.4% en la tradicional.[2] En la porción más moderna de los servicios se supone que la productividad aumenta en 3.4% anual. Tomando en cuenta, de una parte la gran disparidad entre los niveles de productividad iniciales, incluso en las áreas modernas, y los logrados ya por los países industrializados,[3] y de otra el continuo avance tecnológico, la productividad bien podría crecer más de lo supuesto.

Pese a estas suposiciones más bien favorables, las áreas más productivas de la economía no absorben con rapidez la oferta de mano de obra. Inicialmente el sector industrial, tanto moderno como tradicional, más las áreas modernas de la agricultura y de los servicios, ocupan aproximadamente 37% de la mano de obra. El empleo aumenta con bastante rapidez —en cerca de 4% anual dentro de las áreas modernas en su conjunto y en cerca de 2% anual en la industria de tipo tradicional— pero como la fuerza de trabajo también se expande con rapidez, esto no basta para cambiar básicamente la estructura del empleo. A fines del siglo las áreas más productivas podrían absorber hasta 45% de la fuerza de trabajo; la cifra varía levemente conforme a la estructura sectorial de la economía proyectada para el año 2000. Otro 10% de la fuerza de trabajo está constituido por empleados públicos. Pero luego de 30 años de crecimiento rápido, aproximadamente 45% de la fuerza de trabajo sigue estando desempleada o labora en el área tradicional de la agricultura o los servicios, con bajos niveles de productividad.

El grado de incremento del empleo en el área tradicional de la agricultura o los servicios también depende de los supuestos que se formulen respecto a la productividad, pero aquí la situación es fundamentalmente diferente de la que presentan las áreas más modernas. En estas últimas se supone una orientación básica hacia el uso de técnicas modernas, de manera que la tecnología y las tasas de progreso tecnológico de los países industrializados son una consideración de importancia. Pero en las áreas tradicionales los niveles de productividad son muy inferiores a los de las áreas más modernas, aun dentro del país, de manera que es preciso suponer otras orientaciones y elementos determinantes. Indudablemente, podrían suponerse incrementos rápidos de la productividad para aproximar o igualar su nivel al de las áreas más modernas. Pero esto generaría enormes volúmenes de desempleo abierto. Es más realista suponer que la agricultura y los servicios tradicionales absorben a quienes no logran empleo en las áreas más modernas, y que las tendencias de la productividad dependen básicamente de cuántas personas hay que absorber. Este es el supuesto que se utilizó en la proyección básica.

A comienzos del período, cerca de 53% de la fuerza de trabajo se halla desempleada o dedicada a la agricultura tradicional o los servicios tradicionales, y esta proporción declina tal vez a 45% a fines del siglo. Pero en cifras absolutas la magnitud de este grupo menos favorecido crece constantemente, y se dobla al cabo de 30 años. La tasa de incremento de la productividad en las áreas tradicionales de la agricultura y los servicios se ha establecido de manera que, dado el aumento de la producción, la mayor parte del incremento de la fuerza de trabajo es absorbido y no hay un alza marcada del desempleo abierto. Por lo tanto, se ha supuesto que la productividad en estas áreas au-

[2] Se incluye la actividad de tipo tradicional porque los niveles de productividad son mucho más altos que en las actividades tradicionales de otros sectores y se asemejan a los de la agricultura de tipo moderno. Como el objetivo es determinar la cantidad de empleo en áreas con niveles de productividad relativamente altos, la industria de tipo tradicional se incluye aquí entre las actividades modernas de los diferentes sectores.

[3] El concepto de área moderna utilizado aquí es amplio y abarca mucho más que las empresas que sólo usan la tecnología más avanzada. En esta área moderna en su conjunto el nivel de productividad inicial es sólo un tercio del nivel medio de toda la economía en países industrializados como Francia o Alemania occidental. Por lo tanto, hay un vasto margen para modernizar y elevar la productividad.

menta aproximadamente 2% al año (un poco más en la agricultura y un poco menos en los servicios). En tanto que así se evitan los aumentos pronunciados del desempleo abierto, la diferencia de niveles de productividad, y por ende de ingresos ganados, entre las áreas tradicionales y las áreas más modernas, crece sostenidamente. A fines del siglo los niveles de productividad en la agricultura y los servicios tradicionales sólo llegan a un cuarto del promedio nacional, y, por supuesto, son una fracción aún menor de los niveles logrados en las áreas modernas.

Las repercusiones de lo anterior en la distribución del ingreso se examinan con más detenimiento en la sección siguiente. Aquí sólo conviene destacar que, con supuestos más bien favorables, la proyección básica no muestra un mejoramiento fundamental en materia de empleo: luego de 30 años de crecimiento rápido, aproximadamente 45% de la fuerza de trabajo sigue estando dedicada a actividades con niveles de productividad muy bajos, o se halla desempleada.

Es preciso recordar que el modelo sólo distingue dos niveles de tecnología, que corresponden respectivamente a un área más moderna y a un área más tradicional. Naturalmente, en la práctica hay una gradación más o menos continua que va desde las instalaciones más modernas hasta las actividades de subsistencia, de modo que cualquier división es hasta cierto punto arbitraria. Por lo tanto, así como el área más moderna abarca mucho más que sólo las empresas que utilizan las técnicas más avanzadas (como se dijo antes, su productividad media es muy inferior a la de los países industriales más avanzados), así también el área tradicional incluye algo más que las solas actividades de subsistencia. Aunque quienes forman esta gran proporción de la fuerza de trabajo tienen una productividad media muy baja, como se anotó antes, no deben equipararse al concepto de "marginados".

Es de considerable interés profundizar en las posibles repercusiones de una definición más estricta de los dos extremos de la escala tecnológica: las actividades modernas y las de subsistencia. Una revisión del modelo, que está en marcha, distinguirá tres niveles tecnológicos, lo que tendrá importancia para trabajos futuros. Entre tanto, es posible estimar la magnitud aproximada del problema redefiniendo los dos niveles tecnológicos utilizados ahora, para que el más alto incluya las técnicas de tipo moderno e intermedio, y el más bajo sólo los sectores agrícola y de servicios dedicados a actividades de subsistencia o de cuasi subsistencia.

Al iniciarse el período de proyección se estima que cerca de 40% de la fuerza de trabajo está desempleada o dedicada a actividades de subsistencia en la agricultura o los servicios, y luego de 30 años de crecimiento rápido aproximadamente la tercera parte de la fuerza de trabajo sigue hallándose en alguna de estas dos categorías. Por lo demás, a fines del siglo el nivel de productividad de este grupo más restringido es de solo 10 a 15% del promedio nacional. Aunque la magnitud relativa del grupo declina un poco, tampoco aquí se observa un cambio fundamental en la situación básica: en cifras absolutas, este segmento de la población crece sostenidademente en 2% anual aproximadamente y se dobla en los treinta años del período considerado. Sin embargo, hay un cambio importante de composición. Al comienzo del período la mayor parte de este grupo se halla en el sector agrícola, pero a fines del siglo, aun con la migración relativamente moderada que se ha supuesto, la mayora de sus componentes se hallará en las zonas urbanas y trabajará en los servicios, en actividades de subsistencia. Estas cifras sólo son aproximaciones burdas, pero indican un probable orden de magnitud para lo que tal vez sea el principal problema social de un crecimiento centrado en el acrecentamiento de la producción moderna. Se espera poder arrojar más luz sobre este tema en trabajos futuros.

3. *La distribución del ingreso*

Lo que el modelo revela acerca de la distribución del ingreso deriva directamente de la estructura del empleo y su evolución, que se analizó en la sección anterior. Como se dijo antes, un gran segmento de la población se dedica a actividades con niveles muy bajos de productividad, y esta es una de las dificultades básicas para una mejor distribución del ingreso primario, es decir del ingreso percibido por la participación en el proceso productivo. Para ilustrar el tipo de distribución del ingreso prevaleciente es útil establecer tres grandes grupos. En el nivel inferior hay un grupo muy grande, que al comienzo del período abarca a algo más de la mitad de todos los perceptores de ingreso, y cuyos ingresos están limitados por la baja productividad de sus ocupaciones. La mayor parte de este grupo se halla en la agricultura (principalmente como trabajadores sin calificación o por cuenta propia en la agricultura tradicional), pero también incluye un segmento considerable de los trabajadores sin calificación ocupados en el área más moderna de la agricultura. Los in-

gresos de los que trabajan en la agricultura tradicional están limitados por la baja productividad, en tanto que los salarios de los trabajadores no calificados en la agricultura más moderna tampoco son mucho más altos porque sufren la presión del área tradicional. Por último, aproximadamente la quinta parte de este grupo de ingresos bajos está formada por trabajadores no calificados o por cuenta propia que prestan servicios tradicionales en las ciudades, y tienen ingresos también limitados por la baja productividad de estas actividades, aunque se estiman más altos que los de los trabajadores agrícolas de ingresos bajos.

El segundo grupo, que es el amplio grupo intermedio, abarca poco más del tercio de todos los perceptores de ingreso, es urbano y está compuesto por trabajadores no calificados y semicalificados, pequeños artesanos, etc., que se hallan tanto en las áreas moderna y tradicional de la industria como en el área más moderna de los servicios. Tiene ingresos considerablemente más altos que el primer grupo, su productividad es mucho mayor y con frecuencia incluso los ingresos de los asalariados están protegidos en alguna medida de las presiones del exceso de mano de obra en las áreas menos productivas.

El tercero y último grupo, el de ingresos altos, está compuesto por los asalariados más calificados, profesionales, empresarios, etc., de todos los sectores. Abarca alrededor del 10% de todos los perceptores de ingreso al comienzo de la proyección.

La distribución inicial del ingreso entre estos tres grupos es muy dispareja. Siendo el ingreso medio del grupo de ingresos bajos igual a 1, los ingresos medios relativos son los siguientes:

Grupo de ingresos altos	16
Grupo intermedio	3
Grupo de ingresos bajos	1

En términos de participación, el grupo de ingresos altos (10% del total de los perceptores de ingreso) percibe aproximadamente la mitad del ingreso total, el grupo intermedio, cerca de un tercio y el grupo de ingresos bajos, apenas alrededor de 15%.

La evolución durante los 30 años de la proyección básica depende de los supuestos acerca de las tasas de incremento de la productividad y de lo que suceda con las participaciones relativas; pero utilizando supuestos razonables la situación es similar a la analizada en relación con el empleo: hay algún mejoramiento, pero persiste el desequilibrio fundamental. A fines del siglo hay un pequeño desplazamiento ascendente en la composición relativa de la fuerza de trabajo: el grupo de ingresos bajos desciende a menos de la mitad del total, el grupo intermedio aparece marginalmente mayor y el grupo de ingresos altos considerablemente mayor, pues abarca aproximadamente un sexto de todos los perceptores de ingreso. Evidentemente, este aumento refleja la importancia cada día más acentuada de las áreas modernas y el uso cada vez mayor de mano de obra altamente calificada. Los ingresos medios relativos, siendo también el ingreso medio del grupo de ingresos bajos igual a 1, son aproximadamente los siguientes:

Grupo de ingresos altos	13
Grupo intermedio	3
Grupo de ingresos bajos	1

Como se ve, pese al mejoramiento los ingresos relativos siguen siendo muy desiguales, y cerca de la mitad de la fuerza de trabajo permanece en el grupo inferior, en niveles muy bajos.

Cabe destacar que los ingresos primarios de este grupo están determinados casi totalmente por los niveles de productividad de las áreas tradicionales de la agricultura y los servicios. Muchos de los integrantes de este grupo son trabajadores por cuenta propia y su ingreso es una combinación de salarios y "utilidades"; para el grupo en su conjunto, los ingresos incluyen la mayor parte del valor agregado disponible. Las sumas que van en calidad de utilidades a miembros de otros grupos de ingreso, o que representan pagos tributarios (en el modelo todos los ingresos se calculan una vez deducidos los impuestos), constituyen una pequeña proporción del total en estas áreas. Por lo tanto, no es mucho lo que los ingresos pueden elevarse suponiendo un incremento en la participación del total disponible; los ingresos de este grupo de ingresos bajos sólo suben en la medida en que aumenta la productividad.

Como se explicó en la sección anterior, la productividad se eleva en forma relativamente lenta en estas áreas y el incremento de los ingresos, por lo tanto, es limitado. En términos absolutos, el ingreso medio casi se triplica en los 30 años y a fines del siglo llega al nivel inicial del grupo intermedio en 1970; en términos relativos, la posición frente al grupo intermedio permanece igual. Desde un punto de vista más estricto, la situación es menos favorable. Durante los 30 años de la proyección hay un importante desplazamiento en la composición del grupo de ingresos bajos: la importancia relativa de los trabajadores agrícolas desciende, en tanto que aumenta considerablemente la de quienes trabajan en servicios tradicionales. Como el ingreso medio en estos servicios es más alto que en la agricultura tradicional, este solo cambio eleva el ingreso medio global, y esto

es en gran parte la causa de que ese promedio se triplique en los 30 años de la proyección. El ingreso medio en los servicios tradicionales sólo se eleva aproximadamente en dos tercios durante el período, de modo que en términos relativos la diferencia entre este grupo y el intermedio (ambos urbanos) se ensancha considerablemente.

Mientras los ingresos del grupo de ingresos bajos depende casi enteramente de los niveles de productividad, los ingresos del grupo intermedio y alto dependen también, y en gran medida, de la manera en que se distribuye el total. Estos dos últimos grupos son principalmente urbanos, y entre ellos se divide el valor agregado en las ciudades. El grupo intermedio carece de calificación, en tanto que el grupo alto representa a los asalariados calificados, profesionales, empresarios, etc., y se supone que recibe las utilidades repartidas por las empresas. Por lo tanto, la distribución entre estos dos grupos está determinada por la participación relativa de las utilidades y los salarios, y también por la relación entre los salarios de los trabajadores calificados y de los no calificados.

La proyección básica supone que tanto los salarios como las utilidades siguen siendo el mismo porcentaje del valor agregado en cada área, y que la relación entre los salarios de trabajadores calificados y no calificados permanece igual. Así, a fines del siglo el ingreso medio del grupo más alto es un múltiplo algo menor de los otros. La única razón está en que las utilidades recaen en el grupo de ingresos altos en su conjunto, y como este grupo aumenta considerablemente de tamaño (del 10 al 16% del total), la proporción de utilidades disponibles por persona declina, de modo que también baja el ingreso medio relativo del grupo. No nos referiremos a la distribución dentro de este 16% constituido por el grupo superior, que podría ser también muy dispar y mantener así el grado inicial de desigualdad.

Evidentemente, es posible formular otros supuestos acerca de la tendencia de las participaciones relativas de utilidades y salarios, pero es probable que en realidad esto empeore la distribución en lugar de mejorarla. Con las participaciones constantes que se han supuesto, los salarios de los trabajadores no calificados en las áreas de mayor productividad se elevan a una tasa de cerca de 3.5% anual. Este es un incremento bastante rápido si se toma en cuenta que durante el período la mitad de la fuerza de trabajo sigue dedicada a actividades de carácter tradicional, con niveles de ingreso mucho más bajos, y que seguramente presiona los salarios de los trabajadores no calificados en otras áreas. Si esta presión es eficaz, los salarios de los trabajadores sin calificación incorporados subirían más lentamente, su participación en el total declinaría en favor de un incremento correspondiente de las utilidades, y habría un desplazamiento de ingreso desde el grupo intermedio al superior. Sólo si se elimina realmente la presión del vasto grupo de ingresos bajos, parece razonable suponer que los salarios del grupo intermedio puedan elevarse con un ritmo superior al 3.5% anual, reduciendo así la participación de las utilidades y desviando ingresos del grupo alto.

Sin embargo, es esencial tener presente que la posibilidad de que cambie la participación de las utilidades en el mejor de los casos sólo puede afectar a la distribución entre el grupo alto y el intermedio. Aquellos que se hallan en el grupo mayoritario de ingresos bajos sólo pueden mejorar su posición mediante un incremento apreciable de los niveles de productividad, o eliminando las actividades de tipo tradicional e incorporándose a un área más productiva.

4. *Sector externo*

En los términos puramente cuantitativos del modelo el sector externo es el principal obstáculo con que tropieza un crecimiento rápido centrado en una mayor producción moderna. La demanda de importaciones generada por la continua introdución de nuevos productos y procesos seguramente será fuerte, y para satisfacerla se requerirá un incremento rápido y sostenido de los ingresos en divisas.

También aquí los resultados dependen del supuesto utilizado, pero es evidente que deberán encararse necesidades bastante rigidas para mantener cierto equilibrio. La necesidad primordial es la de mantener el balance comercial en un equilibrio aproximado. Si esto puede hacerse, el balance global probablemente no constituya un problema grave, pero si el balance comercial se torna negativo, el efecto es acumulativo y el balance de pagos global se deteriora gradualmente.

Las dificultades de mantener el balance de comercio en períodos de crecimiento rápido se ilustran en la proyección básica, donde los principales supuestos son los siguientes: *i*) las exportaciones crecen al mismo ritmo que el producto bruto; *ii*) no hay incremento de los coeficientes de importación individuales y *iii*) la relación de intercambio permanece constante. Cualquiera de estos supuestos puede resultar demasiado optimista, y supuestos menos favorables llevan a un rápido deterioro del balance de pagos.

La tasa proyectada de 7% anual para el in-

cremento de las exportaciones es muy alta; el volumen exportado tendría que multiplicarse casi ocho veces en los 30 años de la proyección, aun cuando ni siquiera en períodos más cortos son corrientes tasas de incremento de tal magnitud. Por ejemplo, la tasa media para toda la región en 1960-1970 fue de 4.7% anual, y pese a que varios de los países pequeños lograron tasas de 7% o más, ninguno de los países grandes o medianos pudieron ampliar el volumen de exportaciones a ese ritmo. Otro factor que es preciso tomar en cuenta es el hecho de que en 1970 la mayor parte de las exportaciones estaba formada por productos tradicionales primarios, que sólo pueden acrecentarse con tanta rapidez en circunstancias excepcionales. Por lo tanto, son las nuevas exportaciones, en particular de productos industriales, las que deben crecer a tasas mucho mayores para abarcar la mayor parte de las exportaciones totales a fines del siglo.

Los coeficientes de importación —los aplicados al gasto en consumo, materias primas y productos intermedios y bienes de capital— se suponen constantes a niveles razonablemente bajos. Al iniciarse la proyección, las importaciones de bienes de consumo terminados sólo sobrepasan levemente el 1% del consumo personal total; las importaciones de bienes intermedios absorben aproximadamente 7% de los insumos totales, y las importaciones de bienes de capital son inferiores al 15% de todo el gasto de inversión.

Aun cuando los coeficientes de importación individuales se mantengan constantes, hay un incremento gradual de la magnitud relativa de las importaciones, debido a la estructura cambiante de la economía. Se observa un incremento general en la magnitud relativa de las importaciones en virtud de la importancia que va adquiriendo el sector industrial: los coeficientes de inversión son más altos en la industria, y las importaciones constituyen una proporción algo mayor de los insumos intermedios. El incremento general de la importancia relativa de la producción moderna también exige más importaciones de bienes de capital, ya que las necesidades totales de inversión son más altas en las actividades modernas que en las tradicionales, y las importaciones son una proporción mayor del total. Por último, es primordialmente el grupo de ingresos altos el que gasta en bienes de consumo importados, y a medida que este grupo acrecienta su tamaño junto con su participación en el ingreso total, contribuye a incrementar las importaciones.

Con todos estos cambios estructurales de la economía, las importaciones se elevan desde poco menos de 9% del producto bruto en 1970 a 10.5% al terminar el período de 30 años, aun cuando los coeficientes de importación individuales se mantengan constantes. Esto significa que en la proyección básica hay un deterioro moderado pero constante del balance comercial: al iniciarse la aplicación del modelo el ingreso proveniente de las exportaciones supera levemente el costo de las importaciones, pero a fines del siglo estos últimos son 10% mayores que los ingresos de exportación.

Este balance comercial es el factor que determina la situación global del balance de pagos. Al comenzar el período hay una deuda externa considerable, con sus costos consiguientes por intereses y amortizaciones, y como el balance de comercio se torna negativo y se financia con más endeudamiento, este crece sostenidamente. Dejando de lado por el momento otros movimientos de capital, si este proceso no se interrumpe los intereses y amortizaciones llegan a representar casi 10% del ingreso de exportación a fines del siglo, aun suponiendo tipos de interés y condiciones de pago muy favorables. En otras palabras, el déficit total directamente atribuible al creciente déficit de comercio es de poco más del 20% de los ingresos totales por concepto de exportación.

Naturalmente, no es probable que un desequilibrio de esta magnitud pueda sostenerse durante un período prolongado, de modo que tendría que corregirse mediante una o varias de las siguientes medidas: *i*) ampliación de las exportaciones a una tasa aún mayor; *ii*) reducción de uno o más de los coeficientes de importación y *iii*) mejoramiento de la relación de intercambio. Sin esto, la única alternativa sería reducir la elevada tasa de crecimiento y, por consiguiente, las necesidades de importación. En este sentido es preciso tener presente que los supuestos son bastante moderados y que, por ejemplo, si se deteriorara la relación de intercambio, el desequilibrio sería aún mayor que el indicado.

Los supuestos acerca de la entrada de inversión privada directa no alteran básicamente la situación. La proyección de un incremento rápido de la magnitud de la inversión extranjera, elevando su participación del capital total en una mitad más, da por resultado una considerable entrada de capital. Pero aproximadamente la mitad de esta entrada neta, nuevamente con supuestos bastante favorables, se contrarresta con las remesas de beneficios, y la diferencia no basta para compensar el desequilibrio comercial. Por lo demás, esto es lo que sucede cuando se proyectan entradas de capital que aumentan sostenidamente. Si por alguna razón se interrum-

pen, lo que no es raro en el mundo real, y se mantienen los cargos por remesas de beneficios, esto constituye otro factor agravante del balance general.

5. *Gobierno*

La proyección básica indica que el financiamiento del sector público puede no ser un problema fundamental en este tipo de desarrollo: tanto la tasa de crecimiento elevada como la concentración en la producción moderna contribuyen a un incremento rápido de los ingresos gubernamentales y permite ampliar apreciablemente los gastos públicos sin tensiones financieras indebidas.

El supuesto principal por el lado de los ingresos públicos es el de que en cada área de actividad económica el gobierno percibe una proporción inmutable del valor agregado mediante alguna forma de tributación (sin distinguir aquí diferentes tipos de impuestos). Junto con crecer rápidamente el producto bruto, crece el ingreso del gobierno. Además, como los ingresos del gobierno son relativamente más altos en las actividades modernas que en las tradicionales, la participación cada vez mayor de la producción moderna se añade al ingreso total del gobierno. En los 30 años del período los ingresos gubernamentales se elevan aproximadamente de 17% a alrededor de 18.5% del producto bruto, gracias a las modificaciones estructurales de la economía, sin alzar las tasas impositivas en área alguna.

Los gastos corrientes se proyectan con un ritmo de incremento bastante rápido —cabe recordar particularmente la gran expansión de los servicios educativos— pero no es difícil financiar estos gastos. Durante el período se mantiene y hasta crece un poco el superávit en cuenta corriente, que alcanza aproximadamente al 25% de los ingresos totales. Este es un punto de importancia en la proyección. Hay elementos importantes del gasto público corriente que no siempre se acrecientan a la par con el producto bruto, de manera que la tasa de crecimiento de la economía, por su efecto en los ingresos gubernamentales, será un factor preponderante para determinar la situación financiera del gobierno: una tasa de crecimiento baja significará ingresos gubernamentales flojos y crisis financieras recurrentes, en tanto que una tasa de crecimiento elevada de por sí podría resolver en gran parte estas dificultades.

El gasto de capital proyectado, particularmente en infraestructura, sube con mucha rapidez, y al final del período de 30 años es más de 11 veces mayor que inicialmente. El gasto de capital del sector público constituye una proporción creciente de la inversión total, y como se dijo en una sección anterior, el propio gasto de inversión es una proporción cada vez mayor del producto bruto. Pese a este gran incremento en el gasto de inversión proyectado, el presupuesto global del gobierno no se desequilibra seriamente. En 1970 hay un pequeño déficit, y éste aumenta gradualmente a lo largo del período de proyección, pero luego de 30 años sigue siendo inferior al 10% de los ingresos corrientes.

III. Las tasas de incremento proyectadas y una apreciación de las magnitudes involucradas

Uno de los aspectos más importantes de la proyección básica, pero que es fácil de desestimar al describir los resultados generales, es la magnitud de las tasas de crecimiento supuestas y de los cambios que ocurrirían en los 30 años del período. Por ejemplo, es muy sencillo hablar de un 7% de crecimiento económico anual, pero es difícil dar una idea de los enormes cambios que tal tasa significa. Es esencial que estas magnitudes se entiendan claramente, pues son fundamentales para todo el proceso de cambio social, económico y político que envuelve el cambio económico rápido.

Ante todo conviene destacar que las tasas de incremento mencionadas en las secciones precedentes son tasas medias que deben mantenerse a lo largo de los 30 años, pues incluso una desaceleración transitoria del crecimiento perjudicaría seriamente los resultados finales. Dos ejemplos ilustran este punto. Supongamos que el producto bruto aumenta en 7% anual durante la mayor parte del período, pero en 1975-1980 surgen dificultades y la tasa de crecimiento baja transitoriamente a 5%, cifra todavía respetable según los cánones históricos. El resultado sería que a partir de 1980 los valores de muchas variables serían casi 10% inferiores a los mostrados en la proyección básica, y en el año 2000 el producto bruto, los ingresos por habitante, los ingresos gubernamentales, etc., serían casi 10% menores que los valores registrados en dicha proyección. Además, en varios casos este descenso tendría repercusiones mucho mayores al recaer enteramente en algún balance de importancia. Por ejemplo, la baja de 10% en los ingresos del gobierno transformaría un

déficit pequeño en uno grande y significaría un importante deterioro de la posición financiera del gobierno. Pero probablemente el efecto más grave se observaría en el empleo, pues la reducción del empleo total significaría la pérdida de gran parte del limitado mejoramiento logrado en este campo: a fines del siglo, el empleo en las áreas más productivas de la economía se elevaría sólo a cerca de 40% de la fuerza de trabajo (desde un nivel inicial de 37%).

Supongamos como segundo ejemplo que hay una caída similar en la tasa de crecimiento de las exportaciones: en el quinquenio 1975-1980 surgen dificultades transitorias y las exportaciones aumentan en 5%, tasa que sigue siendo relativamente alta. Aquí se ilustra nuevamente el efecto de una baja que recae en un balance de importancia. Mientras en la proyección básica el costo de las importaciones es poco más de 10% superior a los ingresos provenientes de las exportaciones a fines del siglo, aquí sería superior en más de 20%. Y puesto que este gran incremento del déficit comercial comenzaría a fines de los años setenta, a partir de ese momento se necesitaría un mayor endeudamiento para financiar el déficit. Si a esto se agrega el mayor monto de los intereses y amortizaciones, a fines del siglo el déficit total por este concepto llegaría aproximadamente a la mitad de los ingresos totales de exportación, es decir, sería mucho más grave que el déficit correspondiente calculado en la proyección básica (poco más de 20% de los ingresos de exportación).

Es importante subrayar entonces que las tasas de incremento señaladas en el examen de la proyección básica son *promedios* y que incluso una declinación transitoria de ellas puede afectar seriamente los resultados finales.

Pero más importante aún es apreciar la magnitud de los cambios que entrañan las tasas de incremento proyectadas para las principales variables. Tenemos primero la población. Con tasas de incremento que comienzan en 2.9% anual y bajan lentamente a 2.7%, la población total se multiplica casi 2.3 veces en el período de 30 años. Donde a principios del siglo había una persona, a fines del siglo habrá 2 1/3. Incluso con tasas de mortalidad bajas, en esa época la población será en su mayoría "nueva"; los nacidos antes de 1970 serán sólo 30% de la población, y el otro 70% habrá nacido después de ese año. Los cambios en la zona urbana son mayores. Con supuestos bastante moderados sobre la migración, la población urbana se multiplica 3.7 veces en los 30 años; sólo uno de cada cinco pobladores urbanos de fines del siglo vivía en ciudades en 1970; los otros cuatro aún no habían nacido o migraron posteriormente desde zonas rurales.

Los cambios en las magnitudes económicas globales son mucho mayores. El producto bruto indica el tamaño total de la economía, y una tasa de incremento de 7% significa que al cabo de 30 años la economía es más de 7½ veces mayor que al iniciarse la proyección. Así, por ejemplo, si la proyección se aplicara a Brasil o a México, a fines del siglo el producto bruto de cualquiera de estas dos economías doblaría aproximadamente el de toda América Latina en 1970.

Pero lo más significativo es el incremento en relación con el punto de partida dentro de un mismo país. La economía del año 2000 representada en la proyección básica es casi enteramente nueva: no sólo la mayor parte del equipo y la maquinaria existente en 1970 habrá sido reemplazada y por lo tanto será nueva, sino que la economía también será "nueva" en un sentido más trascendental: más de 85% de la producción corresponderá a ampliaciones, es decir, será una producción que no existía en 1970 y que no tenía equivalente en esa época. La economía de 1970 será sólo una pequeña fracción de la economía del año 2000 y representará apenas un enclave de importancia secundaria dentro de la nueva estructura que habrá surgido para ese tiempo.

Podrían hacerse observaciones similares sobre otras variables económicas importantes. Las tasas de aumento del consumo personal y las exportaciones, por ejemplo, son similares a las del producto bruto, de manera que las magnitudes de los cambios involucrados son las mismas. Pero existen dos áreas fundamentales en las cuales el crecimiento es aún más rápido y las magnitudes todavía mayores: la producción industrial y la inversión. El volumen de la producción industrial al cabo de los 30 años es casi nueve veces mayor que al comienzo, en tanto que el volumen de la inversión se multiplica más de nueve veces. A fines del siglo, la proporción de la producción industrial y de la inversión que sería "nueva", es decir, que no tenía equivalente en 1970, se aproximaría entonces al 90%. La magnitud del incremento de la inversión tal vez pueda apreciarse mejor si se relaciona con el acervo de capital existente al iniciarse la proyección: con el nivel de inversión alcanzado a fines del siglo sólo se necesitaría alrededor de un año y medio para invertir una suma igual a todo el acervo de capital del país en 1970. Es decir, el equivalente de toda la economía de 1970 podría crearse de nuevo en sólo un año y medio aproximadamente. Esto

muestra otra vez la relativa insignificancia que tendría la estructura económica existente en la economía proyectada para el año 2000.

Hay numerosos aspectos de esta situación que podrían estudiarse con provecho; aquí sólo mencionaremos dos. Primero, no es posible dejar de destacar la enorme magnitud de los cambios que se producirían en un período de 30 años. Treinta años es un período breve en términos histórico-culturales, y en los números impersonales de la proyección básica van envueltos profundos cambios en los patrones de vida, las relaciones sociales, etc. A menos que se medite detenidamente sobre esos probables cambios y sobre la manera de efectuarlos con la mayor expedición posible, es fácil que den origen a severas dificultades políticas, sociales y personales. El crecimiento económico rápido se considera a veces una panacea para muchos si no todos los problemas, pero aunque efectivamente puede contribuir a superar muchas dificultades, exige grandes ajustes en la estructura de la sociedad. Si estos no se prevén y si no se toman medidas para llevarlos a cabo con la mayor expedición posible, el crecimiento económico rápido puede crear problemas tan serios como los que resuelve.

El segundo punto de carácter general que conviene destacar es el grado en que la economía de fines de siglo depende de lo que suceda en el curso de la proyección, y cuán pequeña dentro del total es la economía que existía en 1970. De aquí se desprende una importante consideración: si se prevé un crecimiento rápido, la planificación de largo plazo debe ocuparse esencialmente de aquellos grupos de población, instalaciones productivas e ingresos que aún no se han creado; la estructura existente, pese a la importancia que parece tener en el momento, pierde su predominio con rapidez sorprendente en una expansión general acelerada.

Evidentemente, es preciso poder controlar el proceso de crecimiento hasta el grado deseado, y para ello tal vez se requieran cambios profundos en las estructuras vigentes. Pero una vez logrado ese control puede atenderse casi exclusivamente al proceso de expansión, ya que su curso determina la estructura venidera. Consideremos, por ejemplo, la cuestión polémica de la importancia del sector público en el área de la producción industrial. Una vez que se controla el proceso de crecimiento, esta participación puede ajustarse casi a voluntad incluso sin interferir con las instalaciones productivas existentes, ya que la producción industrial se dobla con creces cada diez años, dando amplio margen para cambiar las proporciones del control público y privado.

Es probable que resulte mucho menos conflictivo introducir cambios de diversos tipos controlando el proceso de expansión, que alterando las relaciones existentes, y esta es una gran ventaja que ofrece el crecimiento rápido. El reverso de la medalla también tiene importancia: cámbiense como se cambien las relaciones existentes, el efecto puede anularse fácilmente si no es posible controlar el proceso de crecimiento.

Hasta ahora sólo se han subrayado los enormes cambios que se producirían en los 30 años del período. Es este aspecto de largo plazo el que suele desestimarse, y como 30 años también constituyen un período breve en términos sociales e históricos, es preciso prever medidas que faciliten en lo posible la transición. Pero la mayoría de los plazos políticos y de planificación son más cortos, de manera que es indispensable destacar que también habrá cambios de importancia dentro de plazos más cortos.

Con el crecimiento proyectado en el experimento básico, en solo cinco años la población urbana se eleva en más de un quinto, con todas las repercusiones consiguientes en diversos tipos de necesidades infraestructurales. El producto bruto aumenta en 40%; la producción industrial y el volumen de inversión fija en 45%; las importaciones en casi 45% con las consiguientes necesidades de divisas, y el presupuesto del gobierno alcanza un nivel más de 40% superior al inicial.

En 15 años todos estos cambios evidentemente son mucho mayores. La población urbana crece en casi tres cuartos, el producto bruto es 2 3/4 veces mayor; la producción industrial, el volumen de inversión fija y el nivel de las importaciones se triplican aproximadamente, y el presupuesto del gobierno es sólo levemente inferior al triple del inicial.

Las altas tasas de crecimiento proyectadas causan cambios muy rápidos en todas las áreas. Como son acumulativas, los cambios resultan enormes en períodos más largos, e ilustran en forma más espectacular lo que se ha planteado. Pero también debe recordarse que estas tasas elevadas operan continuadamente y que una vez puesto en marcha un proceso de crecimiento de esta magnitud, en períodos sorprendentemente cortos se producen cambios considerables para los cuales es preciso estar preparados.

Claramente, en la proyección básica se destaca como el problema insoluto principal la limitada capacidad de empleo en las áreas más productivas, y sus estrechas repercusiones en la distribución del ingreso. Por lo tanto, este es el primer problema que debe analizarse en busca de posibles variaciones de la proyección básica que puedan mejorar la situación, y de lo que se necesitaría para lograr el pleno empleo de la fuerza de trabajo.

Se recordará que, como lo expone la proyección básica, el problema no reside tanto en el desempleo abierto, sino más bien en que una gran proporción de la fuerza de trabajo no logra incorporarse a las áreas más productivas, de modo que se emplea en la agricultura de tipo tradicional o los servicios tradicionales, con niveles muy bajos de productividad e ingreso. Por lo tanto, la solución está en ampliar el empleo en las áreas más productivas y sacar así a más trabajadores de las áreas tradicionales, o bien en acrecentar la producción y la productividad en las áreas tradicionales para reducir su desventaja frente a las áreas modernas. En ambos casos, el objetivo final es lograr una distribución más uniforme de la productividad y los ingresos en toda la economía; pero los caminos son muy distintos y de hecho significan diferentes estilos de desarrollo.

Las diversas variantes de la proyección básica que se ha examinado muestran tres posibilidades generales. Primero, si el crecimiento ha de seguir siendo postulado en la proyección básica (basado primordialmente en la expansión de la producción moderna, y con productos y métodos de producción que se ajustan a los patrones establecidos en los países industriales avanzados), el problema sólo puede resolverse mediante tasas de producción mayores, que permitan absorber toda la fuerza de trabajo en las áreas más modernas.[4] Segundo, el crecimiento podría basarse primordialmente en una expansión de las áreas más modernas, pero con un incremento limitado de sus niveles de productividad para absorber así más mano de obra con la misma tasa de incremento de la producción. También aquí se resolvería el problema absorbiendo toda la fuerza de trabajo en las áreas modernas, pero los productos y métodos de producción en esas áreas se irían apartando gradualmente de los patrones prevalecientes en los países industriales avanzados. Tercero, habría una expansión relativamente pequeña de las áreas más modernas y el proceso de crecimiento podría concentrarse en cambio en las áreas más tradicionales, con el propósito de acrecentar su produción y productividad y reducir paulatinamente su disparidad con el sector moderno. La mano de obra no se apartaría del área tradicional y la economía llegaría a integrarse con el tiempo al elevarse éstas al nivel de la más moderna. Evidentemente, tampoco aquí se seguirían de cerca los patrones de producción de los países industriales avanzados.

Tanto la segunda como la tercera variante enumeradas entrañan un estilo de desarrollo muy diferente del que ha aplicado casi toda la región en el período de crecimiento industrial de posguerra. Aquí sólo se presentan como posibles opciones lógicas para resolver los problemas de empleo, sin intentar un análisis de las dificultades y repercusiones culturales que traería su introducción. Sin embargo, cabe anotar que estos diferentes estilos no encajan fácilmente en las opciones tan conocidas de crecimiento controlado por el Estado o crecimiento basado en la empresa privada. En tanto que el crecimiento basado en la empresa privada se asocia comúnmente con la primera variante, y puede ser más difícil de adaptar a las otras dos, las economías socialistas también deben enfrentar el problema de empleo y hasta el momento han estado también primordialmente vinculadas a la primera de las variantes mencionadas.

A continuación se analiza en más detalle cada una de las tres posibilidades planteadas y lo que tendrá que ocurrir para que el problema de empleo quede resuelto a fines del siglo.

1. *Crecimiento más rápido de las áreas más modernas*

Si ha de haber una concentración continuada en ampliar la producción moderna, el problema de empleo sólo podrá resolverse a fines del siglo si se logran tasas de crecimiento mucho más altas todavía que las expuestas en la proyección básica.

a) *Mayor gasto del gobierno*

Antes de analizar lo que hay que hacer para producir un crecimiento general de la econo-

[4] Es decir, sólo puede resolverse en esta forma dentro de los 30 años de la proyección. En un período más largo podría llegar a superarse con la tasa de crecimiento señalada en la proyección básica, especialmente si el ritmo de incremento de la población declinara aún más y si al cabo de 15 a 20 años el menor crecimiento de la propia fuerza de trabajo comenzara a reducir los contingentes que habría que absorber. Este aspecto se examinará más detenidamente en trabajos futuros.

mía, conviene considerar el posible efecto de una solución que suele proponerse: la expansión de la actividad gubernamental. El incremento del gasto general del gobierno, probablemente mediante la expansión de los programas sociales y un programa de obras públicas, no sólo sería útil en sí, sino que también proporcionaría considerable empleo. Por lo tanto, se experimentó con el fin de estimar la magnitud que tendría el empleo adicional de esta índole en la situación que muestra la proyección básica. Se supuso: *i*) que el empleo público general crecería con mucha mayor rapidez (aproximadamente 4% anual contra un incremento de 3% anual en la proyección básica) y *ii*) que el gasto en inversión infraestructural durante el período sería un tercio mayor que las cifras ya abultadas de la proyección básica.

Como resultado, habría un importante incremento del empleo productivo: en el año 2000 otro 3% de la fuerza de trabajo estaría empleado en el sector público o en las actividades de tipo más moderno derivadas directamente del programa ampliado de obras públicas. Pero aunque el empleo para el 3% de la fuerza de trabajo podría significar un mejoramiento importante en la reducción del desempleo abierto, particularmente si este se concentrara en una región del país o en las zonas urbanas, no cambiaría fundamentalmente el problema planteado en la proyección básica. Con más de 45% de la fuerza de trabajo desempleada o dedicada a actividades de tipo tradicional en la agricultura o los servicios, la cifra de 3% no sería más que un mejoramiento marginal.

El efecto en el presupuesto gubernamental sería mucho más profundo. Aunque en la proyección básica no aparecen dificultades financieras serias, en este experimento, sin un alza de las tasas tributarias, a fines del siglo se registraría déficit incluso en cuenta corriente, y el déficit global se elevaría a casi la mitad del ingreso total.

Para mantener un equilibrio aproximado habría que elevar las tasas tributarias en 25% casi desde el comienzo del período.

Este experimento muestra que la expansión de la actividad gubernamental por sí sola no ha de tener efectos de importancia en el problema de empleo que presenta el experimento básico.

Todo mejoramiento, aunque fuese relativamente marginal, produciría una crisis financiera, requeriría un incremento considerable de la magnitud relativa del sector público en la economía, o haría ambas cosas a la vez.

b) *Tasas más altas de crecimiento económico general*

La solución del problema de empleo exigiría entonces una tasa de crecimiento general más elevada para toda la economía, de modo que el próximo experimento que se analizará tiene por fin determinar la tasa necesaria. Como el objetivo es absorber toda la fuerza de trabajo en las áreas de mayor productividad, el supuesto básico en este experimento es el siguiente: en la agricultura y los servicios la participación de las áreas más modernas en la producción total se eleva gradualmente a 100% (esto es, se elimina gradualmente la producción de tipo tradicional en esos sectores). En seguida se proyecta la ampliación de la economía a un ritmo suficientemente rápido como para absorber a fines de siglo la mano de obra liberada así, más el desempleo restante.

La actividad general y la inversión en infraestructura del gobierno se proyectan a los elevados niveles del experimento descrito antes.

La tasa de expansión necesaria es muy alta: el producto bruto tendría que aumentar a una tasa media aproximada de 9% anual. La producción en las áreas más modernas tendría que aumentar aún más rápido para absorber la declimación de las actividades de tipo tradicional: en el sector industrial en casi 11% anual (pese a que el área más tradicional todavía abarcaría 30% de la producción industrial a fines del período); en los servicios, en bastante más de 10% anual, y aún en el sector agrícola, cuya proporción del producto bruto declinaría en un tercio, la producción de tipo moderno tendría que elevarse en 9% anual. Evidentemente, se necesitaría mucha más inversión para lograr estos incrementos, de modo que el nivel de la inversión sería marcadamente mayor y se elevaría a 28% del producto bruto al final de los 30 años.

Todos los comentarios anteriores acerca de la importancia de apreciar la magnitud de los cambios involucrados en la proyección básica se aplican aquí con mucha mayor fuerza. El producto bruto se multiplica casi 13 veces en los 30 años de la proyección (contra menos de 8 veces en la proyección básica), de manera que la economía de 1970 constituye una fracción muy pequeña de la que ha de crearse. A fines del siglo el producto bruto es aproximadamente 70% mayor que la cifra alcanzada en la proyección básica. La producción de tipo más moderno en la industria y los servicios se multiplica en promedio algo más de 20 veces, y aun en el sector agrícola aumenta más de 13 veces. La inversión a fines del siglo dobla con creces

el nivel señalado en la proyección básica, y todo el acervo de capital de 1970 representa apenas el monto aproximado de nueve meses de inversión en ese nivel. Si la tasa de crecimiento de la población no cambia, la eliminación de las actividades agrícolas de ingresos bajos y la absorción de la mano de obra en áreas más productivas significa una migración mucho más grande a las zonas urbanas, de modo que hacia fines del siglo la población rural baja levemente del nivel de 1970, aun en cifras absolutas, y representa menos de 20% de la población total. La proyección de tasas de crecimiento de esta magnitud, por lo tanto, provoca cambios mucho mayores aún que los mencionados en la proyección básica.

Conviene observar en particular el efecto del mayor crecimiento de por lo menos dos áreas. Primero, las tasas de gasto gubernamental más altas proyectadas en el experimento anterior dieron allí por resultado un fuerte deterioro de la posición financiera del gobierno. Aquí se mantienen esas tasas, pero como el crecimiento más rápido del resto de la economía aumenta los ingresos gubernamentales (suponiendo que no hay cambios en las tasas impositivas), no se producen dificultades financieras. Los ingresos se elevan más rápidamente que los gastos corrientes, de manera que hay un incremento constante del superávit en cuenta corriente: al iniciarse la proyección los ingresos son casi 40% superiores a los gastos corrientes y al cabo de los 30 años los doblan con creces. Esto es más que suficiente para financiar el mayor volumen de gastos de capital, de modo que el superávit es considerable y cada vez mayor.

El aumento marcado de los ingresos gubernamentales refleja niveles de producción e ingreso que crecen con rapidez, pero también el creciente predominio de la producción de tipo más moderno. El ingreso gubernamental está estrechamente vinculado a las áreas modernas, y a medida que se produce el desplazamiento hacia este tipo de producción los ingresos gubernamentales se elevan, incluso como proporción del producto bruto. Es útil tener presente que en todas partes este nexo significa un interés creado del gobierno en el fomento de la producción moderna.

El segundo efecto que cabe hacer notar —en el balance de pagos— es en cambio desfavorable. Los volúmenes de importación crecen rápidamente, tanto por ser mayor la tasa de crecimiento como por el predominio cada vez mayor de las áreas modernas, donde los coeficientes de importación son más altos; a fines del siglo, el nivel de las importaciones totales dobla el alcanzado en la proyección básica. Con exportaciones de nivel similar al de la proyección básica, el déficit de comercio asume rápidamente proporciones inmanejables. Este experimento ilustra en qué medida la situación del balance de pagos se yergue como un obstáculo ante tasas muy altas de crecimiento. Si se supone que el déficit se financia con préstamos externos, la deuda externa crece con mucha rapidez y pronto se dan situaciones absurdas: a comienzos de los años 90 se necesitan todos los ingresos de exportación exclusivamente para servir la deuda, sin dejar nada para financiar las importaciones necesarias. Evidentemente que en tales circunstancias la tasa de crecimiento ha de reducirse. Como probablemente el balance de pagos sea el principal obstáculo para alcanzar tasas elevadas de crecimiento, esta situación se analiza por separado y con más detalle en una sección posterior.

Regresando al tema central de este experimento, el problema de empleo, vale la pena reflexionar un poco respecto al sentido en el cual se le resolvería. Las áreas de baja productividad (e ingreso) en la agricultura y los servicios se eliminarían, y la gran proporción de la fuerza de trabajo dedicada a estas actividades, o desocupada sería absorbida por las áreas más productivas de la economía. Pero ni siquiera con las altas tasas proyectadas cabe suponer que toda la producción haya de ser plenamente moderna a fines del siglo. Primero 30% de la producción industrial seguiría proviniendo del área tradicional, cuya productividad, aún siendo muy superior a las de la agricultura y los servicios de tipo tradicional, continuaría estando muy por debajo de aquella del área moderna; a fines del siglo, aproximadamente la cuarta parte de la fuerza de trabajo estaría dedicada a la producción industrial más tradicional. Segundo, los incrementos de la productividad en las áreas más modernas se han proyectado a las mismas tasas moderadas de la proyección básica, de modo que ni siquiera estas áreas lograrían niveles de productividad demasiado elevados.

Para la economía en su conjunto la productividad media a fines del siglo sería similar a la alcanzada en 1970 en economías industriales como las de Francia y Alemania occidental, y probablemente sólo se aproximaría a la mitad de la existente entonces en estos países; por lo tanto, todavía habría lugar para elevar marcadamente los niveles de productividad introduciendo métodos modernos. Si se hubiese supuesto que las mayores inversiones postuladas en este experimento habían traído una mayor modernización y promedios de productividad más elevados, se hubiesen necesitado tasas de crecimiento aún

mayores que las señaladas para absorber toda la fuerza de trabajo en áreas más productivas hacia fines del siglo. Ante la solución dada al problema del empleo en este experimento cabe hacer la siguiente reserva: subsistiría una amplia variedad de niveles de productividad a través de los diferentes sectores de la economía, y la modernización en gran escala todavía podría dar lugar a un desempleo mayor, incluso después de 30 años de expansión económica extremadamente rápida.

Se ha dicho repetidamente que el problema del empleo se halla ligado estrechamente a la distribución del ingreso, y que resolverlo en el sentido indicado contribuiría a mejorar apreciablemente la estructura de dicha distribución. En la descripción de la proyección básica se distinguieron tres grandes grupos de ingreso: el de ingresos bajos dedicado a la agricultura y servicios de tipo tradicional, el de ingresos medios y el de ingresos altos, siendo uno de los principales factores de desigualdad el bajo nivel de ingreso y productividad del vasto grupo de ingresos bajos. Con la solución dada al problema del empleo en el presente experimento, este último grupo desaparece absorbido por el intermedio y el superior, eliminándose así este aspecto de la desigualdad. A fines del siglo habría entonces sólo dos grandes grupos, el superior con algo más del 20% de la población, y el grupo intermedio, que abarcaría al resto; la disparidad entre los ingresos medios de ambos grupos sería aproximadamente de 5 a 1.

Este grado de desigualdad todavía sería algo mayor que el que prevalece actualmente en la mayoría de los países industriales avanzados de Occidente, pero constituiría un avance importante con respecto a la situación mostrada en la proyección básica. No conviene exagerar la importancia de este resultado: la división se ha establecido sólo entre dos grandes grupos y bien puede haber gran concentración dentro del grupo superior. Además, dicha división depende de los supuestos formulados acerca de la tendencia de las participantes relativas (aquí se las ha supuesto constantes).

Sin embargo, está claro que la incorporación de toda la fuerza de trabajo a las áreas más productivas de la economía mejoraría considerablemente la distribución del ingreso. El grupo de ingresos realmente bajos se eliminaría, y con él desaparecería además la presión que su existencia ejerce en los salarios de los trabajadores no calificados en las áreas más productivas. Siempre habría límites para el alza de los salarios, ya que como se dijo antes, aún habría amplias posibilidades de modernización y todo aumento apreciable de los salarios probablemente provocaría innovaciones tendientes a ahorrar mano de obra. Pero la distribución del ingreso entre los dos grandes grupos dependería en gran medida de la repartición del total entre utilidades y salarios, y se eliminaría mucha de la presión por mantener baja la participación de estos últimos; se habría eliminado el gran grupo pobre cuyos ingresos estaban constreñidos por su baja productividad. Estos y otros aspectos de la distribución del ingreso requieren más estudio, y se espera que formen parte importante del futuro programa de trabajo de la Secretaría.

La conclusión derivada de este experimento no es demasiado optimista. Dadas las condiciones generales que prevalecen al iniciarse la proyección, se requiere una tasa muy alta de crecimiento para poder absorber toda la fuerza de trabajo en las áreas más productivas de la economía hacia fines del siglo. Es poco probable que sean muchas las economías capaces de crecer sostenidamente a una tasa media de 9% durante 30 años, de manera que la insistencia continuada en la expansión de la producción moderna probablemente signifique que el problema del empleo, tal como se le ha definido aquí, haya de persistir en el próximo siglo en muchos países. En los términos estrictamente numéricos del modelo, el obstáculo principal para lograr tasas de crecimiento de esta magnitud es la situación del balance de pagos. Una vez resuelto el problema del empleo, habrá un mejoramiento considerable en la distribución del ingreso.

c) *Diferencias cualitativas que resultan de fases de crecimiento más altas*

Se han destacado ya los enormes cambios que derivan de las tasas de crecimiento de la proyección básica y del experimento descrito, pero hay otro aspecto de estas tasas de crecimiento más elevadas que conviene destacar. En realidad, se necesitan tasas de crecimiento moderadamente altas para mantener el *statu quo* en la mayor parte de América Latina, y sólo una vez sobrepasadas éstas comienzan a hacerse posibles los mejoramientos; y si la tasa de crecimiento se eleva cada vez más, tal vez se salven otras dificultades críticas y se abra camino a la solución de otros problemas. Por lo tanto, un incremento de la tasa de crecimiento económico dentro de estos márgenes relativamente altos puede significar un cambio cualitativo: frente a dificultades que antes no se lograba eliminar o que se agravaban, comienzan a vislumbrarse soluciones.

Hay dos factores que hacen indispensable una tasa de crecimiento razonable sólo para man-

tener el *statu quo*. Ante todo, la población está creciendo rápidamente, de manera que la producción debe elevarse por lo menos al mismo ritmo si se desea evitar un descenso del ingreso medio por habitante. Pero también está cambiando la estructura de la población, principalmente por el desplazamiento desde las zonas rurales a las ciudades, y además hay desplazamientos desde los grupos de ingresos bajos hacia los otros de ingresos más altos. Para mantener el ingreso medio dentro de cada grupo, es preciso que los nuevos miembros se incorporen a esos grupos con los niveles de ingreso prevalecientes en ellos, lo que exigirá un nuevo incremento de la producción que posibilite este movimiento ascendente. Algunos individuos quedarán en mejor situación, pero el ingreso medio de los grandes grupos sólo se mantendrá en un nivel constante. Si los nuevos integrantes se incorporaran con niveles de ingreso más bajos, descendería el promedio del grupo y el ingreso de muchos de sus miembros, con una secuela casi inevitable de inquietud social.

Por lo tanto, se ideó un experimento destinado a determinar la tasa de crecimiento necesaria para mantener el *statu quo* definido aquí, y para mostrar los resultados de esa tasa. Se requiere un incremento anual considerable del producto bruto: una tasa media de 4.5% durante el período de proyección. A esta tasa no es probable que haya problemas graves de balance de pagos, ya que la presión por importar es mucho menor de la que muestra la proyección básica. Sin embargo, la situación financiera del gobierno es precaria. Si no se modifican las tasas tributarias, los ingresos fiscales aumentan con bastante lentitud; un incremento de los gastos corrientes a la tasa proyectada en el experimento básico lleva al cabo de sólo cinco años a un déficit, aun en cuenta corriente, que crece sostenidamente y con rapidez. Evidentemente, es imposible financiar la inversión pública prevista en la proyección básica. Con esta tasa de crecimiento la situación en materia de empleo se deteriora aún más. La proporción de la fuerza de trabajo empleada en las áreas más productivas con cierta lentitud pero sostenidamente, y a fines del siglo alrededor de dos tercios de la fuerza de trabajo total estarían desocupados o empleados en las áreas de productividad e ingreso bajos de la agricultura o los servicios tradicionales.

El primer nivel crítico, por lo tanto, es una tasa de crecimiento económico de aproximadamente 4.5%, suficiente sólo para mantener el *statu quo* haciendo que los ingresos medios de los grandes grupos permanezcan constantes. A medida que las tasas de crecimiento se elevan sobre este nivel son posibles los mejoramientos del ingreso por habitante, y estos resultan más que proporcionales al alza de la propia tasa de crecimiento. En la proyección básica, por ejemplo, la tasa de incremento del producto bruto de 7% es sólo aproximadamente 2½ puntos porcentuales más alta que la tasa mínima que mantendría el *statu quo*, pero se refleja con creces en el incremento de los ingresos medios: dentro de cada uno de los grandes grupos de población el ingreso medio se eleva considerablemente a tasas que fluctúan alrededor del 3% anual. Esto indicaría un cambio de carácter cualitativo, un movimiento desde una posición de estancamiento a otra en la cual los ingresos se elevan con bastante rapidez en todos los grupos.

En otros aspectos comienzan a observarse también cambios de la misma índole. Y lo que es más importante, a medida que el crecimiento se acentúa, la situación en materia de empleo pasa gradualmente de una de deterioro a una de mejoramiento. Con la tasa de 4.5%, es decir, la de *statu quo*, dicha situación empeora; con una cercana al 6% se llega al nivel crítico en que la proporción de la fuerza de trabajo ocupada en las áreas más modernas permanece aproximadamente constante, y con la de 7% de la proyección básica la situación mejora lentamente. La situación financiera del gobierno pasa por una transición similar, y a la tasa de 7% de la proyección básica puede financiar sin gran dificultad tanto un mayor volumen de gastos corrientes como una mayor inversión pública.

Si las tasas de crecimiento pueden acrecentarse aún más, estos cambios cualitativos continúan. Con la tasa de 9% proyectada en el experimento que se describió antes, el problema de empleo se puede resolver en un período de treinta años y mejora considerablemente la distribución del ingreso. Y los ingresos gubernamentales, que crecen con rapidez, permiten financiar mayores incrementos del gasto social y la inversión pública.

Cabe señalar sin embargo un aspecto negativo: el balance de pagos. Con la tasa de crecimiento de *statu quo* no es posible que haya dificultades, pero a medida que esta se eleve las necesidades crecientes de importación seguramente ejercerán presiones severas en el balance de pagos y provocarán una crisis. Como se dijo antes, este es un gran obstáculo para lograr mayores tasas de crecimiento; pero lo que cabe destacar aquí es que a veces puede ser muy importante elevar lo que podría considerarse convencionalmente una tasa satisfactoria de crecimiento económico hasta los altos niveles mencionados aquí, pues tales tasas tal vez contribuyan a resolver

un problema que ha parecido insoluble aun con tasas moderadamente altas de expansión.

2. *Incrementos limitados de la productividad en las áreas más modernas*

La segunda forma en que podría resolverse el problema del empleo sería la de adoptar técnicas de producción con uso más intensivo de mano de obra que las supuestas en la proyección básica. Al irse ampliando la producción en las áreas más modernas la productividad crecería con menos rapidez y una proporción mayor de la fuerza de trabajo se incorporaría a esas áreas con cualquier tasa dada de crecimiento. Por lo tanto, se ideó un experimento para estimar con qué rapidez podría aumentar la productividad si el objetivo fuese el de absorber toda la fuerza de trabajo en las áreas más modernas hacia fines del siglo, suponiendo un crecimiento económico continuado, a la tasa de 7% de la proyección básica.

Como en el experimento precedente, se supone aquí que toda la producción del sector agrícola y de los servicios es absorbida gradualmente por las áreas más modernas; y que en ellos desaparece poco a poco la producción de tipo tradicional, con sus bajos niveles de productividad y empleo. En seguida, se proyecta el crecimiento de la productividad de las áreas más modernas y del área más tradicional del sector industrial a una tasa que a fines del siglo permita dar ocupación en ellas a toda la fuerza de trabajo (salvo naturalmente los empleados en el sector público).

Para cumplir con este objetivo la productividad sólo podría elevarse muy lentamente. En el conjunto de estas áreas de mayor productividad, sólo podría aumentar 60% en los años del período, es decir, a una tasa de 1.5% anual. Dado el gran incremento de la producción que tendría lugar en el período —la producción en el conjunto de estas áreas se elevaría más de nueve meses— y la magnitud de la inversión en nuevas instalaciones para lograrlo, el incremento de la productividad sería muy pequeño y significaría apartarse mucho de las técnicas productivas de los países industriales avanzados. Hacia fines del siglo, aun en las áreas más modernas la productividad sólo se aproximaría a la mitad del promedio logrado en toda la economía por los países industriales más avanzados de Europa occidental en 1970 (y, por supuesto, sería una fracción mucho menor del que prevalecerá en esos países 30 años después).

Cabe destacar que este incremento más pausado de la productividad en las áreas más modernas no significa restringir la productividad media de la economía en su conjunto, puesto que ésta crece a la misma tasa que se señala en la proyección básica y alcanza la misma cifra a fines del siglo. Pero en la proyección básica el promedio total era el resultado de agregar dos grupos muy diferentes, aquellos del área moderna con un nivel de productividad ascendente relativamente alto, y aquellos dedicados a las actividades tradicionales de baja productividad. Este experimento, en cambio, integra gradualmente estos dos grupos en un nivel intermedio y el incremento más lento de la productividad en el área moderna se compensa con la importancia declinante del área de baja productividad.

Como se señaló antes, el menor incremento de la productividad en las áreas más modernas significaría que sus niveles de productividad irían apartándose cada vez más de los de las economías industriales de altos ingresos, y que estas áreas dejarían de ser modernas, si por moderno se entiende el uso de las técnicas de producción más adelantadas de esos países. Por lo tanto, para que un desarrollo como el proyectado aquí fuese viable, habría que elaborar nuevos tipos de tecnología con más densidad de mano de obra y menos de capital. Cabe destacar que esto exigiría un mayor esfuerzo tecnológico, con una orientación diferente de la que ha caracterizado al avance tecnológico de los países industriales, pues lo importante sería acrecentar la eficiencia reduciendo los costos del capital y los materiales, y no ahorrar mano de obra. Probablemente esto podría lograrse sólo de manera limitada adoptando técnicas conocidas pero menos modernas, es decir, técnicas que se han utilizado pero que han sido remplazadas por otras que son más eficientes, esencialmente por utilizar menos fuerza de trabajo. En general, habría que desarrollar las técnicas necesarias.[5]

[5] En los análisis del cambio tecnológico suele suponerse que éste se produce por la introducción de nuevas técnicas que utilizan más capital y menos mano de obra *por unidad de producto*, y que se dispone de una amplia gama de técnicas optativas que pueden aplicarse con eficiencia y que requieren más mano de obra; el hecho de que estas últimas no se usen se atribuye a los precios relativos del capital y la mano de obra y a diversos otros factores. Sin duda hay numerosos casos de cambio tecnológico de esta índole. Pero tampoco cabe duda de que muchos cambios tecnológicos tienen un carácter muy distinto: introducen un "producto" nuevo y superior, permiten reducir los costos de capital y mano de obra por unidad de producto y tal vez también permitan ahorrar costos de materiales. La razón entre capital y mano de obra se eleva al reducirse más las necesidades de fuerza de trabajo, pero la nueva técnica es más eficiente que la antigua en sentido absoluto y su adopción no de-

Esta necesidad de un mayor esfuerzo tecnológico parecería indicar que probablemente la solución al problema de empleo mediante el estilo de desarrollo examinado aquí sólo sería viable en economías grandes. Como en la actualidad ningún país hace uso generalizado de tecnologías de este tipo —modernas pero con relativa densidad de mano de obra—, habría pocas posibilidades de obtener o intercambiar tecnologías, así como de especializarse y buscar complementos en otras partes. Sólo una economía grande y relativamente autosuficiente podría soportar el costo de semejante reorientación de las áreas más modernas y del esfuerzo tecnológico involucrado. Si una o más de las grandes economías eligiese este estilo de desarrollo, las economías pequeñas tendrían mayores posibilidades de vincularse a esos esfuerzos y seguir una trayectoria similar.

El efecto de este tipo de solución al problema de empleo en la distribución del ingreso sería básicamente semejante al descrito en el experimento precedente. El vasto grupo con productividad y niveles de ingreso muy bajos es absorbido por los dos grupos más favorecidos, con lo cual desaparece este gran elemento de desigualdad. Es menos lo que puede decirse respecto a la distribución entre los otros dos grupos, el de ingresos intermedios y el de ingresos altos. Ya no sería razonable suponer proporciones constantes de utilidades y salarios en el valor agregado dentro de las áreas de mayor productividad, pues la cantidad de capital por unidad de producto estaría declinando, en tanto que el uso de mano de obra sería mucho mayor que en la proyección básica. Por lo tanto, habría mucho más lugar para especular acerca de esas proporciones de salarios y utilidades, y como este factor determina en gran medida la distribución del ingreso entre los dos grandes grupos restantes, ésta se hace más incierta. Este es otro aspecto de la distribución del ingreso que se espera investigar más a fondo en el futuro.

El balance de pagos también sería un obstáculo menor en el estilo de desarrollo proyectado aquí. Las necesidades totales de inversión declinarían con respecto a la proyección básica, y dentro de ellas se reduciría el componente importado por el desarrollo de una tecnología independiente. Ambos factores significarían menos importaciones de bienes de capital, y como en la proyección básica éste fue el componente de más rápido crecimiento dentro de las importaciones, se aliviaría mucho la presión sobre el balance de pagos.

Como conclusión general, este experimento indica que para resolver el problema de empleo hacia fines del siglo con el crecimiento económico de 7% que señala la proyección básica, y ampliando la producción moderna, la productividad tendría que elevarse muy lentamente en las áreas más productivas de la economía. Esto significaría que las áreas modernas se irían alejando gradualmente de las técnicas utilizadas en los países industriales de altos ingresos, y se requeriría un mayor esfuerzo tecnológico para que la economía siguiera siendo eficiente. Inevitablemente, el margen de incertidumbre respecto a cualquier proyección es mayor aquí puesto que este estilo de desarrollo todavía no se ha adoptado en parte alguna.

3. *Concentración del crecimiento en las áreas más tradicionales*

El problema de empleo no reside principalmente en el desempleo abierto, sino más bien en el hecho de que una gran proporción de la fuerza de trabajo se dedica a actividades tradicionales con niveles muy bajos de productividad e ingreso. Los experimentos precedentes pretendían resolver el problema absorbiendo estos trabajadores en áreas más productivas y eliminando del todo dichas actividades tradicionales. Aquí se considera la posibilidad opuesta: en lugar de trasladar esta parte de la fuerza de trabajo, el proceso de desarrollo mismo se centra en las áreas más tradicionales con el objetivo de aumentar la producción y elevar su productividad y su ingreso.

Este enfoque se apartaría de manera aún más extrema de la expectativa habitual de un crecimiento económico centrado en el acrecentamiento de la producción moderna. Se prestaría relativamente poca atención a las áreas más modernas, que sólo originarían una proporción minoritaria del incremento de la producción. El crecimiento económico rápido seguiría siendo un objetivo, pero la mayor parte del aumento de la producción provendría de las áreas más tradicionales, y uno de los objetivos principales sería el de elevar su productividad y niveles de ingreso para aproximarlos a los que prevalecen hoy en las áreas más modernas. Evidentemente, este sería un es-

pende de los precios relativos de estos factores. En estos casos el uso de técnicas anteriores desemboca en un producto inferior o es simplemente ineficiente, por necesitar más de todo. En la proyección básica se supone que en promedio el cambio tecnológico es de este tipo y que dentro de cada sector y área la inversión requerida por unidad de producto permanece constante, en tanto que las necesidades de mano de obra declinan (incremento de la productividad). Este supuesto concuerda con los datos históricos sobre las razones capital-producto y significa que en general no será fácil disponer de técnicas optativas eficientes que utilizan más mano de obra.

tilo de desarrollo muy diferente, cuyo análisis general no se puede intentar en este trabajo; se presenta sólo como una posible solución lógica al problema del empleo y su examen se limita a este aspecto.

Los experimentos concebidos con este propósito se basan en el supuesto esencial de que a fines del siglo la productividad en las áreas más tradicionales de la agricultura y los servicios (los dos grandes grupos pobres en la proyección básica) se eleva a la mitad del promedio nacional (contra alrededor de un cuarto del promedio nacional en la proyección básica). Nuevamente la tasa de incremento del producto bruto es de 7%, como en dicha proyección, y la productividad media de la fuerza de trabajo en su conjunto no cambia. Habría que determinar entonces, partiendo de estos supuestos, en qué medida tendría que concentrarse el proceso de crecimiento en las áreas tradicionales para llegar al empleo pleno hacia fines del siglo.

La magnitud del cambio de orientación del proceso de crecimiento que derivaría de una mayor productividad de las áreas tradicionales de la agricultura y los servicios se aprecia mejor si se observa lo que ocurre cuando se eleva la productividad y no se suponen otros cambios. Por lo tanto, se efectuó un experimento en el cual se supuso que la productividad en estas dos áreas tradicionales se elevaba la mitad del promedio nacional hacia fines del siglo, y que todos los demás supuestos permanecían iguales a los formulados en la proyección básica; como resultado, a fines del siglo más de 20% de la fuerza de trabajo estaría abiertamente desempleada. Esto guarda relación con la alternativa examinada antes en el análisis de la proyección básica: si estas áreas tradicionales absorben la gran fracción de la fuerza de trabajo que es innecesaria en las áreas más productivas, la productividad permanece baja, en tanto que si estas áreas tradicionales no absorben dicha mano de obra excedente, los niveles de productividad pueden elevarse, pero sólo a expensas de considerable desempleo abierto.

Este dilema puede resolverse en el presente caso sólo desplazando producción desde las áreas más modernas, con sus necesidades relativamente bajas de mano de obra, a las áreas de tipo más tradicional, donde las exigencias de mano de obra son mucho mayores. Cabe preguntarse entonces qué magnitud deberá tener tal desplazamiento. Un segundo experimento verificó el efecto de mantener constante la importancia relativa de las áreas más modernas y más tradicionales dentro de cada sector (cabe recordar que en la proyección básica existe un aumento constante del predominio de las áreas más modernas. Pero un cambio de esta magnitud no basta y a fines del siglo más de 10% de la fuerza de trabajo estaría abiertamente desocupada.

Por lo tanto, para que este estilo de desarrollo proporcionara empleo pleno no bastaría que la estructura de la economía se inclinase hacia un predominio ascendente de las áreas más productivas; tendría que producirse un desplazamiento relativo gradual de la producción hacia las áreas más tradicionales de la economía.

Dicho desplazamiento tendría que ser considerable. Para que a fines del siglo hubiese empleo pleno, la importancia relativa de las áreas más modernas tendría que declinar sostenidamente desde un 55% de la producción total a comienzos del período a cerca de 40% de ella hacia fines del siglo. Las áreas más tradicionales acrecentarían su participación de manera correspondiente, desde cerca de 45% en 1970 a aproximadamente 60% a fines del siglo; y en términos de empleo, su predominio sería aún mayor, pues hacia el año 2000 más de las tres cuartas partes de la fuerza de trabajo estarían empleadas en las áreas más tradicionales.

Dado el rápido incremento de la producción total proyectado, este gran cambio de importancia relativa ocurriría mientras todas las áreas continuarían expandiéndose. La producción en las áreas más modernas se sextuplicaría aproximadamente en los 30 años del período y en las áreas tradicionales aumentaría en más de 10½ veces. Pero habría cambiado el acento, lo que sería una ilustración más de las grandes modificaciones que pueden lograrse controlando el proceso de expansión. No habría interferencia con la producción moderna existente (este tipo de producción incluso continuaría ampliándose con bastante rapidez), pero mientras en la proyección básica las áreas más modernas generan casi tres cuartos del incremento de la producción, en esta proyección generarían menos del 40%. Es esta reorientación la que cambia gradualmente la estructura de la economía.

El efecto en la distribución del ingreso sería de índole diferente, pero el resultado final se asemejaría al de los experimentos anteriores. Los tres grandes grupos que se distinguen en la proyección básica subsistirían y abarcarían proporciones similares de la fuerza de trabajo. Pero los ingresos del vasto grupo inferior se elevarían considerablemente como resultado de la mayor productividad, y el ingreso medio de este grupo se acercaría al del grupo intermedio a fines del siglo. El mejoramiento de la distribución, por lo tanto, sería similar al que resultó de experimentos anteriores.

Aquí habría también un efecto favorable en el balance de pagos. Los coeficientes de importación de las áreas más modernas son más altos,

de modo que la declinación en la importancia relativa de la producción de tipo moderno significaría una menor presión por importar y aliviaría la situación del balance de pagos. Sin embargo, y por las mismas razones, la posición financiera del sector público sería menos favorable. Los ingresos gubernamentales están estrechamente vinculados a las áreas más modernas y a menos que se modifique la estructura impositiva, la menor magnitud de estas áreas significaría menos ingresos.

No parece probable que países latinoamericanos formulen una política de desarrollo como la proyectada en este experimento. Las áreas más modernas se han considerado generalmente como las más dinámicas, y las áreas con bajos ingresos y productividad de la agricultura y los servicios como las menos dinámicas de la economía, lo que haría difícil cualquier política encaminada a concentrar el proceso de crecimiento en estas últimas. Por otra parte, la baja "productividad" de los servicios tradicionales suele ser simplemente el reflejo de una distribución del ingreso muy desigual; así, si los ingresos del grupo de ingresos bajos se elevaran pronunciadamente, desaparecería el mercado para una parte importante de estos servicios personales. Siendo así, la única solución para los bajos ingresos es absorber la parte correspondiente de la fuerza de trabajo en otras actividades.

No cabe esperar entonces que un gobierno aplique una política de este tipo que, en las condiciones postuladas en el modelo, llevaría a una declinación apreciable de la importancia relativa de las áreas más modernas. El interés primordial del enfoque examinado aquí no reside en que sea el centro de una estrategia de desarrollo encaminada a resolver el problema de empleo, sino más bien en la posibilidad de combinar este enfoque, como factor secundario, con alguna de las dos orientaciones consideradas previamente. Es probable que a fin de cuentas la solución del problema de empleo sin sacrificar la eficiencia de la economía dependa primordialmente: *a*) de alcanzar tasas muy altas de desarrollo o, *b*) de idear técnicas eficientes que hagan mayor uso de mano de obra dentro de las áreas más modernas. Ambas cosas están erizadas de dificultades y la solución del problema de empleo bien puede demorar hasta bien entrado el próximo siglo, en algunos países. En estas circunstancias, lo que se haga por aumentar la producción y por ende la productividad y el ingreso en las áreas más pobres de la economía, puede desempeñar un valioso papel complementario en la estrategia general, y aliviar la posición de los grupos más pobres durante el largo período que deberá transcurrir antes de alcanzar una solución definitiva.

V. Sector externo

Como ya se hizo notar, uno de los obstáculos para alcanzar ritmos elevados de crecimiento lo constituye el desequilibrio externo. A una expansión relativamente lenta de la capacidad para importar se opone un incremento rápido de las necesidades de importación. Es la propia aceleración del desarrollo lo que hace que las necesidades de bienes importados sean cada vez mayores; la modernización de la economía —que seguiría los pasos de los países industrializados ya que el desarrollo que se plantea es imitativo— se traduce en la continua incorporación de nuevos productos y procesos y presiona, presumiblemente con fuerza, por nuevas importaciones; los esfuerzos por aumentar y sobre todo diversificar las exportaciones para poder competir en los mercados externos, exigen un sector exportador moderno que, por lo menos en su gestación, depende de importaciones de maquinaria y equipo, y las posibilidades de sustitución son difíciles dado lo relativamente bajo del coeficiente de importaciones.

Si el crecimiento del poder de compra de las exportaciones, principal componente de la capacidad de importar, no permite financiar las necesidades de importación, crece la deuda externa o se restringe el incremento del producto. En el modelo, la tasa de crecimiento del producto está determinada por las metas de consumo que se desea alcanzar, de manera que el análisis se centra en las repercusiones de determinados ritmos de crecimiento en relación con los recursos externos.

Evidentemente, los resultados dependen de los supuestos usados, sin embargo, como éstos son favorables, se tiene en cierto sentido un límite mínimo para los problemas y magnitudes involucrados en el sector externo. Los supuestos básicos empleados, como ya se indicó anteriormente, son: *a*) tasa de crecimiento de las exportaciones de 7% anual; *b*) coeficientes de importación constantes; *c*) términos de intercambio constantes; *d*) tipo de interés sobre la deuda externa de 4% anual; *e*) amortización de la deuda de 5% anual, y *f*) una corriente continua de recursos externos en forma de inversión directa y un rendimiento del capital extranjero de 5% anual.

La tasa de proyección de las exportaciones mantenida durante 30 años es elevada, no sólo por las magnitudes que ese crecimiento implica, sino también por el cambio en la estructura de las exportaciones que entraña; las nuevas exportaciones, especialmente las industriales, han de crecer a tasas considerablemente superiores para paliar el crecimiento relativamente bajo de las exportaciones tradicionales. Los coeficientes de importación se mantienen constantes en el nivel de 1970 para los distintos tipos de bienes con respecto al consumo de cada grupo poblacional, al nivel de producción de cada sector para las importaciones intermedias y a la inversión por sectores y técnicas para los bienes de capital. Estos coeficientes (indicados en el experimento básico) son lo suficientemente bajos como para que su reducción sea difícil; de hecho, su constancia involucra un esfuerzo de sustitución importante. En cuanto a la relación de precios del intercambio, se supone que los precios de exportaciones e importaciones han de tener una evolución similar, lo que es coherente con la importancia que se asigna a las nuevas exportaciones. Las condiciones para la deuda externa y otras entradas de capital extranjero son favorables en cuanto dice relación con la entrada de estos capitales y en cuanto se refiere al rendimiento y a las condiciones de la deuda.

A pesar de estos supuestos favorables, existe una tendencia sistemática al desequilibrio externo. El crecimiento de las importaciones supera al de las exportaciones y se traduce en un empeoramiento moderado, pero constante, del saldo comercial. Hacia fines del siglo, el déficit comercial supera el 10% de los ingresos de exportación. La magnitud de este saldo no parece exagerada, pero lo es si se considera que se mantiene durante períodos prolongados. Es fácil comprender que un saldo negativo de esta magnitud acumularía en 30 años una deuda adicional equivalente al triple de las exportaciones iniciales; y si se toman los intereses que esta deuda generaría, aun a una tasa reducida de 4%, el déficit del balance de pagos en cuenta corriente aumentaría apreciablemente y se aceleraría el proceso de acumulación de la deuda. Teniendo presentes estos elementos, el saldo en cuenta corriente del balance de pagos en el año 2000 representaría más del 15% de las exportaciones. Por su parte, la deuda externa prácticamente se decuplicaría entre 1970 y fines del siglo. En estas magnitudes no se consideran los movimientos de capital, y ellas son directamente atribuibles al déficit comercial derivado del ritmo de crecimiento que se desea alcanzar.

El problema se centra, entonces, en la posibilidad de cubrir la tasa de crecimiento de las importaciones exigida por el ritmo de desarrollo que se desea alcanzar. Si los ingresos corrientes no bastaran para lograrlo, sería el aporte de recursos financieros externos lo que permitiría sostener el crecimiento económico. Sin embargo, como este aporte origina una corriente de fondos hacia el exterior (en forma de utilidades, intereses y amortizaciones), puede ocurrir que contribuya a agravar la tendencia al estrangulamiento externo. En la proyección básica se ha supuesto que por concepto de inversión directa se tendría hasta fines de siglo una entrada anual continua de capitales extranjeros cuyo monto pasaría de representar un 10% de los ingresos de exportación en 1970 a casi 20% en el año 2000. No obstante, esta importante corriente de recursos se reduciría apreciablemente como consecuencia de las remesas de utilidades, que en este último año llegarían a casi 11% de las exportaciones (a pesar de que se admite un rendimiento bastante moderado); es decir, el aporte neto por este concepto se reduciría a menos del 9% de los ingresos comerciales, lo que no bastaría para cubrir ni siquiera el déficit comercial.

Además, es necesario tomar en cuenta los intereses y amortizaciones que demanda la deuda externa, que se va acumulando como corolario de la insuficiencia de recursos externos. Nótese que como los ingresos de exportación y de inversión directa no bastan para financiar las importaciones, dichos intereses y amortizaciones de la deuda acumulada tienen que atenderse con cargo a un nuevo endeudamiento; así, se acelera el ritmo de acumulación de la deuda externa y se acentúa el peso de los servicios del capital extranjero. Las cifras correspondientes a los años 1970 y 2000 permiten destacar su aumento: el primer año mencionado, no llegan a representar el 10% de las exportaciones, en tanto que al final del período se acercan al 12%.

Si se incluyen las remesas de utilidades, el saldo negativo en cuenta corriente del balance de pagos adquiere más relevancia y, de representar alrededor del 7% de las exportaciones en el año 1970, pasa a una cifra que excede el 27% de los ingresos de exportación hacia finales de siglo. Estos déficit requieren una entrada bruta de capitales en continuo aumento, que en el año 2000 llegaría aproximadamente al 34% de las exportaciones, más de 3% del producto bruto interno; la aportación neta correspondiente alcanzaría a sólo el 11% de los ingresos de exportación.

En resumen, se puede concluir que desde el punto de vista del estrangulamiento externo, la posibilidad de lograr una tasa sostenida de crecimiento del producto de 7% al año descansa,

por una parte, en un desarrollo intenso de las exportaciones, y por otra, en una aportación de recursos externos que alivie la tendencia sistemática al desequilibrio exterior de la economía, para lo cual sería necesario que la naturaleza y condiciones de ese aporte permitieran atender con relativa facilidad los servicios que genere. Cabe subrayar que los recursos externos actúan como complemento y que el factor central es el crecimiento de las exportaciones.

Es evidente que la sustitución de importaciones, o en otros términos, la compresión del volumen de importaciones, constituye un elemento optativo para reducir el déficit externo, que juega un papel similar al aumento de las exportaciones. Inicialmente se destacó que el coeficiente global de importaciones parecería indicar serias dificultades para tener éxito en nuevas sustituciones; empero, si se lograran reducir las necesidades de importaciones —probablemente en bienes de capital— se aminoraría la presión sobre el balance de pagos. En todo caso, es útil anotar que el coeficiente implícito elasticidad-producto de las importaciones es de 1.05, lo que parece moderado si se tiene en cuenta la aceleración esperada de la tasa de crecimiento del producto interno bruto.

Además de investigar el problema del sector externo del contexto de la proyección básica, se analizan aquí algunas variantes con el fin de esclarecer algunos otros aspectos: primero, las repercusiones de la relación de intercambio (al suponerlos constantes, no habían sido considerados); segundo, la sensibilidad del déficit externo ante los ingresos de exportación y, por último, las repecursiones que tienen sobre el balance de pagos tasas mayores de crecimiento de la economía.

En conexión con la relación de intercambio se adoptó una hipótesis que se resume en una relación global de intercambio de 83.3 hacia el año 2000, derivada de comportamientos diferenciados de los precios de las importaciones de bienes de consumo, intermedios y de capital. El impacto directo se observaría en el poder de compra de las exportaciones, que ese año sería 17% menor que en la proyección básica; esto es, que el mismo volumen de exportaciones generaría ingresos que permitirían adquirir un volumen de importaciones 17% inferior. Desde otro punto de vista, las importaciones necesarias para sostener la tasa de crecimiento de 7% anual para el producto exigirían una cantidad de divisas 20% superior. Obviamente, el saldo comercial negativo se acentuaría significativamente y alcanzaría al 32% de los ingresos de exportación. Si a este déficit comercial se agregaran las remesas por utilidades e intereses del capital extranjero, el déficit en el balance de pagos llegaría a más de 50% de las exportaciones. Como resultado, la acumulación de la deuda externa sería muy rápida y llegaría a niveles insostenibles; el año 2000 su monto cuadriplicaría casi el total de los ingresos de exportación, y su servicio excedería el 30% de las exportaciones. Para atender estos servicios y cubrir el déficit de comercio, sería necesaria una entrada bruta anual de capitales extranjeros equivalente a más de 75% de las exportaciones, casi un 8% del producto bruto interno. Es interesante anotar que esta situación se presenta pese a una apreciable inversión directa que podría exceder incluso las remesas de utilidades y que, por lo tanto, contribuiría a atenuar la expansión del endeudamiento externo. En estas condiciones, el estrangulamiento exterior de la economía impediría alcanzar la tasa de crecimiento propuesta.

Otro efecto que merece destacarse dice relación con el crecimiento del producto. A raíz del comportamiento desfavorable de los precios de importación se produciría una ligera disminución en el ritmo de incremento de la economía y hacia fines del siglo el producto interno bruto sería 1% inferior al registrado en la proyección básica. En efecto, los mayores precios de los insumos importados determinarían que en el plano sectorial —dado que se mantienen constantes todos los otros elementos— el valor agregado por un determinado nivel de producción fuese inferior. Sin embargo, dado que aumentaría el valor de mercado de los componentes importados, el coeficiente de inversión respecto al producto interno sería mayor.

Sobre los ingresos de exportación se formularon dos tipos de variantes. El primero postulaba un menor dinamismo para las exportaciones durante todo el período 1970-2000, y el otro tasas distintas, mayores o menores, para ciertos subperíodos. En el primer caso se admitió una tasa de crecimiento de las exportaciones de poco más de 5% anual y en el segundo se plantearon dos opciones, una en la cual la tasa de crecimiento de las exportaciones se reduce a 5% anual en 1970-1975 y otra en que dicha tasa se mantiene a un nivel ligeramente superior al 8% entre 1970 y 1974. Los resultados obtenidos permiten destacar la gran importancia del comportamiento de las exportaciones en el desequilibrio externo, dado que la sensibilidad del déficit comercial y de balance de pagos hace que la magnitud del impacto sea muy superior a las fluctuaciones directas de su poder adquisitivo.

La proyección de las exportaciones con una tasa de 5.2% anual (que no es tan modesta como pudiera parecer, ya que prácticamente quintuplicaría las exportaciones en 30 años) conduce en el año 2000 a un nivel de ingresos significa-

tivamente menor, e inferior en 40% al que resultaría de la tasa de 7%. Como consecuencia, el déficit comercial es apreciablemente mayor y llega a representar el 70% de las exportaciones. El menor dinamismo de estas últimas incide negativamente en el crecimiento del producto y las necesidades de importación sólo disminuyen en 8%. La sola existencia de un déficit comercial de esta magnitud da una idea de lo insostenible de la situación; sería practicamente imposible lograr la meta de crecimiento planteada, pero para fines de ilustración nos referiremos al financiamiento externo que demandaría su cobertura, sin ocuparnos del ingreso de capital extranjero por concepto de inversión directa que, como se indicó anteriormente, en las hipótesis consideradas no sólo compensaría las salidas de utilidades sino que aminoraría un poco las necesidades adicionales de recursos externos. Si el creciente desequilibrio comercial se financiara con endeudamiento, hacia el año 2000 la deuda externa alcanzaría a casi 10 veces el valor de las exportaciones. Los servicios de una deuda de tal magnitud absorberían cerca del 80% de las divisas generadas por la exportación y exigirían un ingreso bruto de capitales extranjeros superior al 140%.

Las otras opciones planteadas ratifican el importante papel que juegan las exportaciones en el estrangulamiento externo, mostrando la sensibilidad del déficit comercial y de balance de pagos a sus diferentes tasas de crecimiento. En general, dichos saldos disminuyen o aumentan más que proporcionalmente que la variación experimentada por los ingresos de exportación, a raíz de los efectos indirectos derivados de la acumulación de la deuda externa y el aumento constante de su servicio. Desde este punto de vista, en la solución del desequilibrio externo la expansión de las exportaciones (o la reducción de las necesidades de importación a través de una sustitución) debería desempeñar un papel más relevante que el financiamiento externo en la solución del desequilibrio externo. No obstante, conviene no perder de vista los posibles efectos positivos de la entrada de capitales extranjeros, que complementarían los recursos internos para conseguir mayores tasas de crecimiento, y que aquí no se han mencionado.

Por último, a fin de tener una visión de lo que significarían para el sector externo mayores ritmos de crecimiento, se analizan las repercusiones de una tasa media anual de 8.8% hasta fines del siglo. Evidentemente hay mayores necesidades de importaciones, dados los cambios de estructura productiva y de demanda que lleva consigo la aceleración del ritmo de crecimiento, y su expansión es proporcionalmente mayor a la del producto; respecto a la proyección básica, mientras el producto interno es menos de 80% más alto, las importaciones necesarias se duplican con creces. Esto es, si se mantienen las exportaciones el déficit comercial aumenta significativamente. Con una tasa de crecimiento de 7% al año para los ingresos de exportación, el año 2000 se tendría un saldo negativo del balance comercial que excedería en casi 30% el volumen de las exportaciones; es decir, la relación entre las importaciones y las exportaciones sería de 2.3 a 1. Obviamente, un déficit comercial de tal magnitud es imposible de financiar. El capital extranjero que sería necesario se elevaría a cifras exageradas y fuera de todo alcance, y los servicios de la deuda que se acumularía hasta fines de siglo superarían el valor de las exportaciones. El estrangulamiento externo no permitiría una tasa de crecimiento de la economía como la sustentada. Para reducir el déficit comercial del año 2000 al 20% de las exportaciones, éstas tendrían que crecer a una tasa anual de 9.5%, suponiendo que la relación de intercambio se mantuviera al nivel de 1970. La significación de esta tasa queda de manifiesto si se tiene en cuenta que las exportaciones de 1970 tendrían que multiplicarse por 15 para alcanzar el nivel señalado para el año 2000.

Existe pues en el sector externo una limitación importante a la aceleración de la tasa de crecimiento de la economía, que está condicionada básicamente por el comportamiento de las exportaciones. Si se considera únicamente el déficit comercial, sería necesario que las exportaciones crecieran al menos 7.5% al año para que el producto interno bruto pudiera aumentar en forma sostenida a una tasa media anual de 7% durante 30 años (bajo el supuesto de que no es posible una sustitución adicional). Un crecimiento más acentuado de la economía requerirá de un mayor dinamismo de las exportaciones.

Los puntos salientes del análisis efectuado pueden resumirse así:

a) Existe una tendencia sistemática al desequilibrio externo porque las necesidades de importación crecen más rápidamente que las exportaciones;

b) Las necesidades de importación se elevan al acelerarse el crecimiento de la economía como consecuencia de los cambios de estructura (aunque los coeficientes individuales de importación permanezcan constantes);

c) A largo plazo, el déficit comercial y el de balance de pagos aumentan (o disminuyen) más

que proporcionalmente ante las fluctuaciones de los ingresos de exportación, debido a los efectos indirectos de las remuneraciones del capital extranjero;

d) Las remesas cada vez mayores de utilidades del capital extranjero refuerzan el desequilibrio externo, y

e) El estrangulamiento externo limita de hecho la aceleración del crecimiento de la economía.

Revista de Economia Latino Americana. N.47. pp 127-174
Banco Central Da Venezuela

La Distríbución del Ingreso en un Modelo Keynesiano

Sergio R. Di Pietro *

Rosario, noviembre de 1975

* Doctor en Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Rosario. Investigador del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario. Profesor de "Cuentas Nacionales" - Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Rosario.

LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN UN MODELO KEYNESIANO *

Sergio R. Di Pietro

* Este artículo examina las interrelaciones entre el nivel de ingreso y su distribución entre capitalistas y asalariados, haciendo uso de un modelo keynesiano que ha venido a ser casi convencional en la enseñanza de la Teoría Económica. El modelo es aplicado primero en forma general y, después, en forma particular a un país semi-industrial. El desarrollo y aplicación general del modelo siguen pautas conocidas que producen resultados convencionales; pero su aplicación a un país semi-industrial muestra que el alza en los precios agropecuarios provoca una contracción del producto nacional, lo que es cierto solamente dentro de los supuestos estrictos del modelo, pero no en la vida real en un país exportador de productos agropecuarios, que es obviamente el que quiere ser representado en el modelo. La explicación está en que el modelo no toma en consideración los efectos expansivos, directos e indirectos, del alza en el valor de las exportaciones agropecuarias.

SUMARIO

	Pág.
1. Propósitos y proposiciones	135
2. Antecedentes del modelo propuesto	137
a. Modelo clásico	137
b. Modelo keynesiano	137
c. El mercado de ahorro-inversión en los modelos clásico y keynesiano	140
3. La distribución de los ingresos en el modelo keynesiano	142
a. El caso simple	142
b. Modelo keynesiano completo	147
c. Análisis IS-LM	148
c.1. Modelo no modificado	148
c.2. Oferta y demanda global	151
c.3. Modelo propuesto completo	153
4. Extensión al ejemplo de un país semi-industrializado	157
Anexos	163
Bibliografía	174

"Una economía en la que la proporción del ingreso nacional que corresponde a los grupos de asalariados es relativamente grande, a primera vista es una "economía de consumo alto". A la inversa, es probable que exista una "economía de gran ahorro" cuando la proporción destinada a los grupos no asalariados es relativamente grande. De esta manera es posible identificar a una "economía de consumo alto" con una "economía de salarios altos y de baja utilidad".

(KENNETH K. KURIHARA)

"Estoy contento de haber nacido, de no ser así, nunca hubiera conocido las cosas hermosas que tiene la vida".

(HORACIO)

1. Propósitos y proposiciones

El presente trabajo formaliza un modelo económico de distribución de ingresos, utilizando como fundamento el modelo keynesiano.

La hipótesis central consiste en que, si el sector detentador de los medios de producción, por cualquier medio factible (1), acrecienta en el tiempo su participación en el ingreso nacional, como es el sector de menor propensión marginal al consumo (en relación con el sector de los asalariados), se produce un cambio en la composición del multiplicador de inversiones, que implica una progresiva caída en el nivel del ingreso global. Es decir, una redistribución del ingreso en favor de los capitalistas ocasiona recesión (2).

Consiguientemente, es probable que el efecto de la redistribución afecte el consumo y la inversión. Por una parte, establezca un menor consumo a cada nivel de ingreso, creando

---

(1) El elemento disparador puede ser: una devaluación, aumentos autónomos de precios, condiciones monopólicas, etc.

(2) Esta proposición puede ser aplicada a un país semi-industrializado, como se verá en 4. Extensión.

una brecha que presiona hacia la recesión. Por otra, el efecto sobre la inversión posiblemente actúe en dos direcciones: la primera, opuesta al consumo, es decir, la brecha que crea la baja del consumo es cubierta por la inversión con mantenimiento del nivel de ingreso. La segunda, expectativas desfavorables, paralizan las inversiones, y la baja del consumo implica caída del nivel del ingreso. Este es el caso que se analiza en este artículo.

En consecuencia, el efecto neto de la redistribución depende de la magnitud de estas dos variaciones: si el efecto sobre el consumo es grande, pero la inversión cubre la brecha, el efecto neto posiblemente será nulo. Si, las inversiones se detienen, el efecto neto es recesivo (3).

El proceso que se describe es el siguiente: los detentadores de los medios de producción, durante el auge, tratan por todos los medios de alcanzar el mayor beneficio posible, participando cada vez más del producto generado por la conomía. Ello es una de las semillas de la crisis, y cuando ésta s eproduce, al perder participación en el producto agudizan cada vez más la caída de los niveles del producto.

---

(3) "Keynes no era optimista respecto del impulso inversor de los empresarios en una economía moderna. Es más, expresó su temor de que el mantenimiento de un ritmo de crecimiento inferior al potencialmente alcanzable —con el consiguiente aumento del nivel de paro involuntario— fuera un continuo peligro en una **economía madura**, con alto nivel de vida y abundantemente provista de capital. Porque, en tales economías, la diferencia entre la renta y el consumo sería muy grande y creciente con el avance de la renta; en tanto que la abundancia de capital tendería a deprimir las oportunidades de inversión. En tales condiciones, las economías maduras podrían registrar una situación en que el ahorro correspondiente a la renta de pleno empleo superase sistemáticamente a la inversión deseada, sin que pudiera contarse con mecanismos de ajuste que tendieran a sacar la economía del paro y del estancamiento". Es decir, "competirán las inversiones de hoy con las de mañana, desalentando el ritmo de acumulación y frenando el proceso de desarrollo tal y como temía Keynes". (Ver: ROJO DUQUE, Luis A., **Lecturas sobre la teoría económica del desarrollo.** (Madrid, 1966), pág. 13/4).

Esta argumentación puede fundamentarse del siguiente modo, dado que la propensión marginal al consumo es constante al corto plazo para el total de la comunidad —como asimismo, para ambos sectores, asalariados y capitalistas—, el incremento de la participación por parte de los capitalistas hace decrecer el efecto multiplicador de los gastos compensatorios.

El análisis tratará los modelos clásicos y keynesiano, para luego, delinear el modelo keynesiano con ponderaciones de la distribución del ingreso, utilizando el conocido análisis IS-LM y el de oferta y demanda global.

2. Antecedentes del modelo propuesto

2.a. Modelo clásico

De acuerdo a la mayoría de los tratados y trabajos sobre la materia (4), se puede expresar el sistema clásico de la siguiente forma:

$$Y = Y\,(N, K^{\circ}) \qquad (1)$$

$$Y^{1} = \frac{W}{P} \qquad (2)$$

$$N = N\,\frac{(W)}{P} \qquad (3)$$

$$M^{\circ} = k\,P\,Y \qquad (4)$$

$$\frac{W}{P} = W_{r} \qquad (5)$$

$$S = S\,(i) \qquad (6)$$

$$I = I\,(i) \qquad (7)$$

$$S = I \qquad (8)$$

(4) MODIGLIANI, F., **Liquidity Preference and the Theory of Interest and Money.** (Econométrica, 1944); ACKLEY, G., **Teoría Macroeconómica.** (México, 1965); HICKS, R., **Keynes y los Clásicos,** en FELLNER y HALEY, **Teoría de la distribución de la renta.** (Madrid, 1961); DERNBURG y Mc DOUGALL, **Macroeconomía.** (Madrid, 1962), y otros.

Donde la significación de las variables es:

Y = Ingreso real
N = Nivel de ocupación de la mano de obra
K° = Stock de capital fijo
W = Tasa de salarios nominales
P = Nivel general de precios
M° = Oferta monetaria fija
k = Demanda para transacciones expresada en por ciento del ingreso monetario
W_r = Tasa de salarios reales
S = Oferta de ahorros
I = demanda de inversión
i = Tasa de interés

El análisis de las ecuaciones del modelo establece que: la ecuación (1) es la función de producción, la (2) la demanda de mano de obra, como condición para la maximización de las utilidades, y, la (3) la función de oferta de mano de obra.

El equilibrio en el mercado de trabajo requiere la igualdad entre la oferta y la demanda de mano de obra (un salario real igual al precio de la oferta marginal de mano de obra, y asimismo al producto marginal del trabajo). El equilibrio en el mercado de bienes y servicios requiere la igualdad entre la oferta y la demanda de bienes y servicios (un nivel de precios al que es lucrativo producir, al que toda la producción pueda ser vendida dado el estado de la técnica y el nivel salarial).

Estas condiciones de equilibrio son añadidas a la ecuación (4), que el equilibrio en las tenencias monetarias del público, requiere la igualdad entre la oferta y la demanda monetarias.

Esta ecuación (4) $M^{\circ} = k\ P\ Y$, representa la sencilla idea de la "Teoría Cuantitativa". El dinero es tenido solamente mientras sea necesario para cruzar la brecha cronológica necesaria entre las transacciones. Proporciona no sólo una teoría del nivel de precios, sino que necesariamente incorpora, igualmente, una explicación simple del volumen

de producción —y por implicación del empleo—. Si los precios (P) son flexibles, entonces descansarán siempre al nivel que permite que la producción (Y) esté en el máximo permitido por las existencias de recursos y la tecnología.

Las ecuaciones (5), (6), (7) y (8) completan el modelo, sobre todo las tres últimas que actúan independientemente de las otras, conformando el mercado de ahorro-inversión dependiente exclusivamente de la tasa de interés (i).

Finalmente, el modelo clásico tiene ciertas propiedades, a saber:

a. El único equilibrio es con pleno empleo.

b. Los cambios en M pueden influir sólo sobre el nivel de precios, no sobre el tipo de interés, ni sobre los niveles de producción y empleo —debido a la flexibilidad de precios, la fijeza al corto plazo de k, y la determinación del Y por el sector real.

c. Sólo en el proceso de desequilibrio, según lo explica Wicksell, hay algún lazo entre el tipo de interés y el resto del modelo.

d. Si los salarios monetarios son rígidos a un nivel demasiado alto, o no caen con suficiente velocidad, el pleno empleo es imposible.

2.b. **Modelo keynesiano**

Si al sistema de ecuaciones del modelo clásico, se le modifica la relación funcional ahorro-tasa de interés, por la de ahorro-ingreso real; la función de oferta de mano de obra, por salarios monetarios rígidos; y, se agrega a la demanda monetaria para transacciones, la demanda para especular, L(i), se tiene el siguiente esquema keynesiano:

$$Y = Y(N, K^{\circ}) \qquad (1.1)$$

$$Y' = \frac{W}{P} \qquad (2.1)$$

$$W = W^{\circ} \qquad (3.1)$$

$$\frac{M^{\circ}}{P} = k\,Y + L\,(i) \qquad (4.1)$$

$$\frac{W}{P} = W_r \qquad (5.1)$$

$$= S\,(Y) \qquad (6.1)$$

$$S = I\,(i) \qquad (7.1)$$

$$I = I \qquad (8.1)$$

Como puede observarse, las modificaciones se producen de la siguiente forma: la ecuación (3) es reemplazada por la (3.1); se agrega en la (4) la demanda monetaria para especular, resultando la (4.1); y, la ecuación (6) es sustituida por la (6.1).

2.c. El mercado de ahorro-inversión en los modelos clásico y keynesiano

Formalizados los modelos clásico y keynesiano en la sección anterior, se estudia el mercado de ahorro-inversión analizando los diversos aspectos que presentan cada uno.

. Clásico

El modelo clásico plantea las siguientes ecuaciones:

$$S = S\,(i) \qquad (6)$$

$$I = I\,(i) \qquad (7)$$

$$S = I \qquad (8)$$

Se tiene así, representada la demanda de fondos de inversión y la oferta de fondos de ahorros, ambas en relación funcional con la tasa de interés.

Keynesiano Simple

Por su parte, el modelo keynesiano formaliza las siguientes ecuaciones:

$$S = S\ (Y) \qquad (6.1)$$

$$I = I^{\circ} \qquad (7.2)$$

$$S = I \qquad (8.1)$$

Donde en (6.1), S = S (Y), subyace la función consumo (C), que Keynes supone como una función estable del ingreso a corto plazo. La consecuencia, es que la función ahorro está relacionada en forma estable con el ingreso, como un concepto residual. Además, en (7.2), $I = I^{\circ}$, la inversión autónoma es exógena al modelo.

Si se considera la hipótesis que la función consumo, tiene consumo autónomo, se tiene:

$$C = a + b\,Y \qquad (I) \quad o < b < 1$$

Donde:

C = Consumo global

Y = Ingreso total real

b = Propensión marginal al consumo

a = Consumo autónomo

Además, definiendo:

$$Y = C + S \qquad (II)$$

Y suplantando (I) en (II):

$$Y = \frac{1}{1-b}(a + S) = \frac{1}{s}(a + S) \qquad (III)$$

donde, s = propensión marginal al ahorro

Como la ecuación (7.2) establece que la inversión es autónoma y la (8.1) da el equilibrio, igualando el ahorro y la inversión, en definitiva puede expresarse la (III):

$$Y = \frac{1}{s}(a + I^{\circ}) = k_{o}(a + I^{\circ}) \qquad \text{(IV)}$$

De esta forma, el modelo tiene única solución, constituyendo el conocido modelo de multiplicador keynesiano, donde "k_o", es el valor del multiplicador de la inversión autónoma.

3. La distribución de los ingresos en el modelo keynesiano

3.a. El caso simple

En el análisis que sigue, se introduce en el modelo simple de multiplicador keynesiano, la distribución de los ingresos.

Si se considera una economía con dos sectores: asalariados y capitalistas, pueden definirse las siguientes variables:

Y = Ingreso Total

I = Inversión Total Privada

Y_k = Ingreso del capital y la empresa

Y_w = Ingreso de los asalariados (5)

C_k = Consumo de los capitalistas (familias)

C_w = Consumo de los asalariados

Por lo tanto, el sistema de ecuaciones del mercado de ahorro-inversión keynesiano, dado en 2.c., queda modificado:

(5) Comprende todo tipo de ingreso del asalariado. Así lo consideran PASINETTI, Luigi, en **La tasa de ganancia y distribución del ingreso en relación con la tasa de crecimiento económico**, en BRAUN, Oscar y otros, **Teoría del capital y la distribución** (Buenos Aires, 1973), pág. 124.

$$S = S\ (Y_{k1},\ Y_w) \qquad (6.2)$$

$$I = I^o \qquad (7.2)$$

$$S = I \qquad (8.1)$$

La ecuación (6.2), expresa la relación funcional entre el ahorro total de la comunidad y los ingresos de cada sector.

Con la hipótesis que la función consumo es estable al corto plazo, global y sectorialmente, y depende del ingreso sectorial, puede desagregarse la (I), en:

$$C_k = a_k + b_k + Y_k \qquad (I.1)$$

$$C_w = a_w + b_w + Y_w \qquad (I.2)$$

Donde:

a_k = consumo autónomo de los capitalistas

a_w = consumo autónomo de los asalariados

b_k = propensión marginal al consumo de los capitalistas

b_w = propensión marginal al consumo de los asalariados

En este análisis se supone que en el corto plazo existe estabilidad en la distribución del ingreso entre los factores intervinientes y que a cada factor se le paga su productividad marginal física.

Luego:

$$Y_k = \delta Y \qquad (a)$$

$$Y_w = \lambda Y \qquad (b)$$

Siempre que por hipótesis:

$$Y = Y_k + Y_w = \delta Y + \lambda Y$$

Donde:

δ = proporción del ingreso total percibido por los capitalistas

λ = proporción del ingreso total percibido por los asalariados

Además, la propensión marginal al consumo global (b) es: $b = \delta b_k + \lambda b_w$,

es decir, que es la suma de las propensiones marginales al consumo sectoriales ponderadas por la proporción en que se reparte el ingreso.

Por otra parte, en una economía estacionaria sin inversión neta real:

$$Y = C \qquad (I^\circ = O)$$

y, desagregando ambas variables, se tiene:

$$Y_k = a_k + b_k \; Y_k$$
$$Y_w = a_w + b_w \; Y_w$$

Introduciendo (a) y (b), en las anteriores:

$$\delta Y = a_k + \delta b_k \; Y$$
$$\lambda Y = a_w + \lambda b_w \; Y$$

Despejando los consumos autónomos:

$$a_k = \delta Y - \delta b_k \; Y$$
$$a_w = \lambda Y - \lambda b_w \; Y$$

Sumando miembro a miembro:

$$a_k + a_w = \delta Y - \delta b_k \; Y + \lambda Y - \lambda b_w \; Y$$

Factorado la última expresión:

$$a_k + a_w = Y\,[\delta\,(1 - b_k) + \lambda\,(1 = b_w)] \qquad (c)$$

Como:

$$s_k = 1 - b_k \qquad (d)$$
$$s_w = 1 - b_w \qquad (e)$$

$$\begin{cases} s = \delta s_k + \lambda s_w \\ s_k > s_w \end{cases}$$

Donde:

s_k = propensión marginal al ahorro de los capitalistas

s_w = propensión marginal al ahorro de los asalariados

Introduciendo (d) y (e) en (c):

$$Y\,(\delta s_k + \lambda s_w) = a_k + a_w$$

Luego:

$$Y = \frac{a_k + a_w}{\delta s_k + \lambda s_w}$$

Considerando una economía no estacionaria, o sea que: $I > O$, tenemos que:

$$Y = C + I$$

De este modo, el modelo de multiplicador dado anteriormente en (IV), queda formalizado:

$$Y = \frac{I}{\delta s_k + \lambda s_w}\,(a_k + a_w + I^o)\ (IV.1) \quad (6)$$

(6) A esta ecuación puede llegarse también por el siguiente procedimiento:

Esta expresión presenta la introducción de la distribución del ingreso en el modelo del multiplicador keynesiano.

Con el supuesto que los asalariados consumen todo su ingreso, es decir, no realizan ahorros (7), se tiene:

$$s_w = 0 \qquad b_w = 1, \text{ luego, } \lambda s_w = O$$

Lo que determina que la expresión (IV.1'), sea:

$$Y = \frac{1}{\delta s_k} (a_k + a_w + I^o) \qquad (IV.1')(8)$$

Ahora bien, manteniendo el supuesto de estabilidad de la función consumo sectorial, y abandonando el de estabilidad de distribución del ingreso, la formolación precedente estableie la relación inversa entre el ingreso real y la proporción del ingreso que reciben los capitalistas.

$Y_k = b_k Y_k + I_k$ (a')
$Y_w = b_w Y_w + I_w$ (b')

Donde:

I_k = Inversión empresaria

I_w = Inversión empresaria financiada con ahorros de los asalariados

Introduciendo (a) y (b) en (a') y (b'), y considerando las propensiones marginales al ahorro, se tiene realizando operaciones:

$I_k + I_w = I = Y (\delta s_k + \lambda s_w)$

Luego:

$$Y = \frac{1}{\delta s_k + \lambda s_w} I \qquad (c')$$

(7) Supuesto que han adoptado, entre otros autores, M. KALECKI, N. KALDOR y R. HARROD. Además, ver el estudio sobre propensiones al consumo de BARREIROS, E. E. de, FUCARACCIO, A., HERSCHEL, F. J., **Funciones de consumo en la Argentina,** en fascículo del Consejo Nacional de Desarrollo (Buenos Aires, 1965), Cuadro II g, pág. 29.

(8) Adviértase que el presente modelo es una explicación de la determinación del ingreso en base a cambios en la distribución, no una justificación de la distribución del ingreso de tipo kaldoriano.

Considerando que en el corto plazo las propensiones marginales al consumo sectoriales no cambian, y que las proporciones del ingreso que reciben los factores varía, de modo que, lo que pierde uno lo recibe el otro (existiendo una real y efectiva transferencia de ingresos), cuanto más perciben los capitalistas relativamente (y en consecuencia, menos los asalariados), menor es el valor del multiplicador, y por lo tanto, menor es el nivel de ingreso generado por la inversión autónoma. Es decir, la mayor apropiación por parte de los capitalistas del ingreso genera una "filtración" cada vez mayor. Si la tendencia de transferencia de ingresos se revierte, es posible se reinvierte el proceso, originando mayores niveles de ingreso.

Asimismo, es evidente que, a medida que se produce la transferencia de rentas del sector asalariado hacia el sector capitalista, para mantener el nivel de ingreso, y evitar efectos recesivos, debe forzosamente incrementarse la inversión (gastos compensatorios), ya que el valor numérico del multiplicador disminuye, y los efectos recesivos se hacen acumulativos (9).

3.b. **Modelo keynesiano completo**

Basándose en lo expresado en 3.a., y agregando la funcionalidad existente entre los ingresos de cada factor productivo y el ingreso real total, puede delinearse el esquema keynesiano completo ponderado por la distribución del ingreso, que expresa:

$$Y = Y\ (N,\ K^{\circ}) \qquad (1.1)$$

$$Y' = \frac{W}{P} \qquad (2.1)$$

$$W = W^{\circ} \qquad (3.1)$$

(9) El incremento de la inversión dependerá de las expectativas que tengan los empresarios. Es posible que el camino hacia la recesión establezca expectativas desfavorables que desalienten la inversión, impidiendo la cobertura de la "brecha", necesaria para el mantenimiento del ingreso. Asimismo, deberían analizarse las condiciones de "capacidad ociosa", que aquí se evita considerar.

$$\frac{M^o}{P} = kY + L(i) \qquad (4.1)$$

$$\frac{W}{P} = W_r \qquad (5.1)$$

$$S = S\ (Y_k,\ Y_w) \qquad (6.2)$$

$$I = I(i) \qquad (7.1)$$

$$S = I \qquad (8.1)$$

$$Y_k = Y_k\ (Y) \qquad (9.1)$$

$$Y_w = Y_w\ (Y) \qquad (10.1)$$

Comparando este esquema con el presentado en 2.b., se observa que la ecuación (6.1) ha sido reemplazada por la (6.2) y además a efectos de normalizar el sistema de ecuaciones, se han agregado las (9.1) y (10.1).

El sistema se resuelve conjugando el equilibrio del mercado de ahorro-inversión con el equilibrio del mercado monetario, mediante el conocido análisis IS-LM donde las variables estratégicas resultan el ingreso real y la tasa de interés. Conocido el ingreso real de equilibrio, dada la rigidez de los salarios monetarios, las demás ecuaciones valorizan las otras incógnitas.

En lo que sigue, se aplica dicho análisis al modelo con introducción de la distribución de los ingresos.

3.c. **Análisis IS-LM**

3.c.1. **Modelo no modificado (10)**

A efects simplificativos, se supone inexistencia de los sectores gobierno y comercio exterior.

---

(10) El modelo utilizado fue presentado por primera vez por J. HICKS, **"Mr. Keynes and the Classics: A Suggested Interpretation"**, Econometrica, New Series, Nº 5: 147-159, 1937. Citado por DERNBURG, T. y Mc DOUGALL, D. M. **Macroeconomía** (Madrid, 1962), págs. 172-178.

El sector ahorro-inversión del modelo keynesiano tradicional (no modificado), puede también explicitarse:

$$S = Y - C\ (Y) \qquad (6.1)$$
$$I = I(i) \qquad (7.1)$$
$$I(i) = Y - C\ (Y) \qquad (8.1)$$

Esta condición establece que, para un tipo de interés arbitrario, existe algún nivel de la renta en el cual la inversión planeada y el ahorro serán iguales. Esta relación entre el tipo de interés y el nivel de la renta se llama "función IS" (función de inversión-ahorro).

Por otra parte, el equilibrio en el mercado monetario, suponiendo que la demanda especulativa dependiese del tipo de interés, y la demanda por los motivos transacción y precaución (expresada en términos reales) dependiese del nivel de la renta real, puede presentarse:

$$\frac{M^{\circ}}{P} = kY + I(i)$$

También, en base a esta formulación pueden relacionarse el tipo de interés y el nivel de la renta, que determina la "función LM" (función de liquidez monetaria).

MERCADO DE PRODUCTO

MERCADO MONETARIO

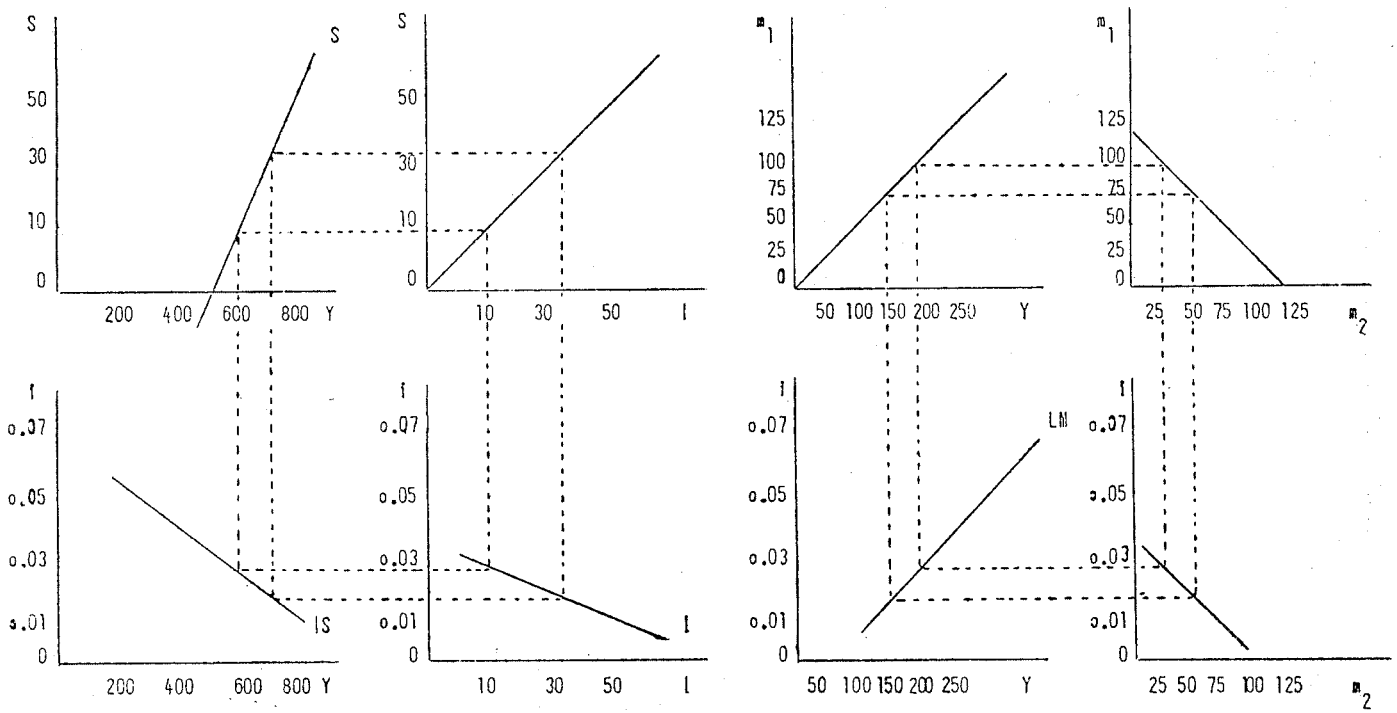


Gráfico 1

Estableciendo valores convenientes que pueden consultarse en el Anexo I, pueden realizarse las derivaciones gráficas de las curvas IS y LM, así como también del equilibrio general, que relaciona tasa de interés y nivel de la renta. Esta derivación puede observarse en los Gráficos 1 y 2.

Este análisis es convencional, por lo que se obvia su explicación, que puede ser consultada en cualquier libro de Teoría Macroeconómica.

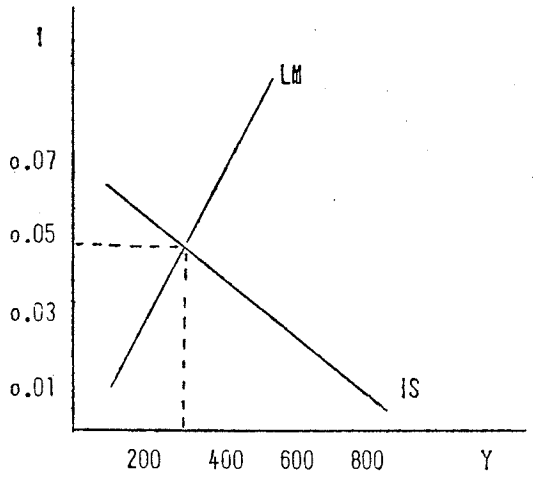


Gráfico 2

3.c.2. **Oferta y Demanda Global**

La demanda global relaciona el nivel de producto y el nivel general de precios, y se obtiene, como es conocido, a partir del análisis IS-LM, considerando los movimientos de

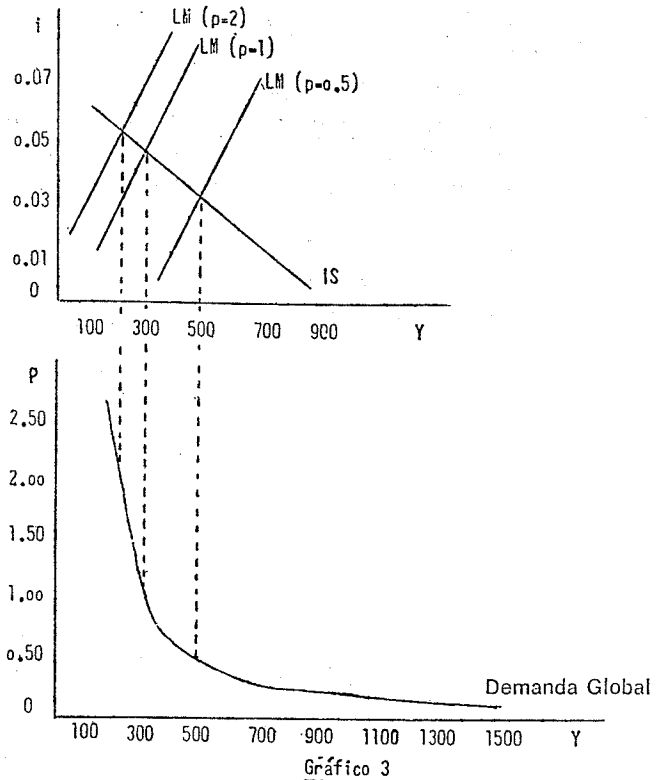


Gráfico 3

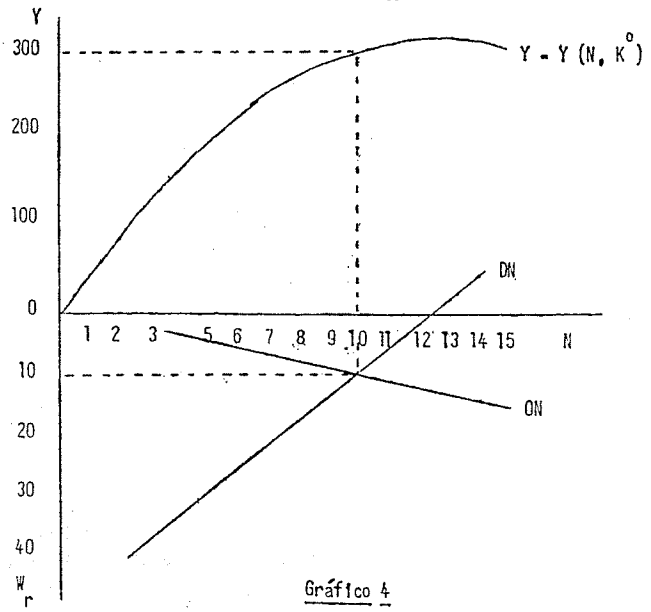


Gráfico 4

la LM a lo largo de la IS, dados los diferentes niveles de precios, puede realizarse la derivación Gráfico 3. El análisis numérico, con la deducción de la fórmula puede consultarse en el Anexo I, parte 1.1.4.

La oferta global que también relaciona el nivel de producto con el nivel general de precios, puede deducirse a través del análisis keynesiano de salarios nominales dados e inflexibles a la baja. La parte numérica que avala el Gráfico 4 y la 5 está desarrollada en el Anexo I parte 1.1.4.

Además, el Gráfico 5 conjuga las dos curvas estableciendo un punto de equilibrio de tipo general.

Las dos curvas, demanda y oferta globales, son los lugares geométricos de las posibles demandas y ofertas respectivamente, a los diferentes niveles de precios.

Cambios en los parámetros que influyen sobre la demanda global, implican cambios en la demanda, que se traducen en translaciones hacia arriba o hacia abajo de la curva original, determinando nuevos puntos de equilibrio, y como consecuencia, nuevas cuantías de producto y nivel general de precios.

Este es el análisis que se intenta en el punto siguiente, mediante el cambio de las proporciones de la distribución del ingreso, uno de los parámetros que determina los cambios de la curva de demanda global.

3.c.3. **Modelo propuesto completo**

También en este modelo se supone la inexistencia de sector público y sector exterior.

Por lo tanto,

$$S = Y - C\ (Y_k,\ Y_w) \qquad (6.2)$$
$$I = I(i) \qquad (7.1)$$
$$I(i) = Y - C\ (Y_k,\ Y_w) \qquad (8.2)$$

Es la misma condición expresada en (8.1), donde existe

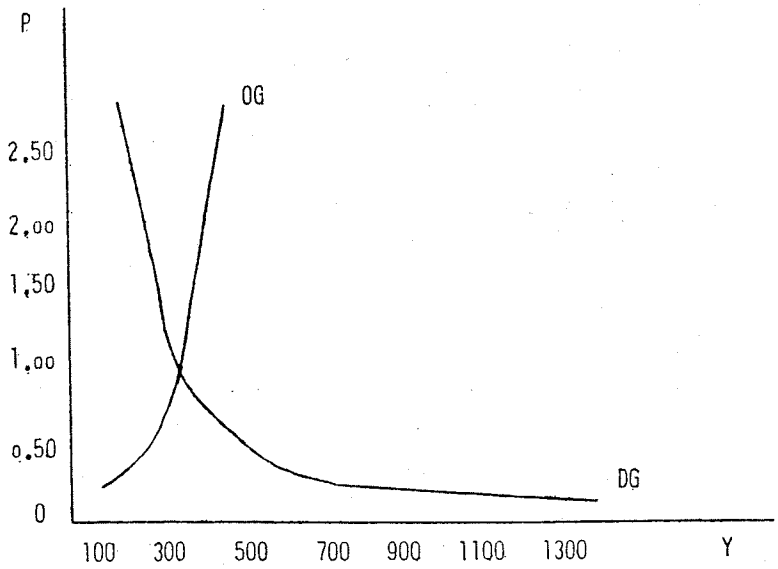


Gráfico 5

algún nivel de las rentas percibidas por asalariados y capitalistas para un tipo de interés arbitrario, de modo que la inversión planeada y el ahorro de ambos sectores se igualan.

Además, variando las proporciones de apropiación de la renta total para uno y otro sector, se producen desplazamientos de la "IS", de modo que, a mayores niveles de renta global la tasa de interés se incrementa.

Este análisis es coincidente con el "IS-LM". El Gráfico 7 expresa implícitamente el crecimeinto de la proporción que se apropian los capitalistas del ingreso total, que, dadas las propensiones marginales al consumo constantes para los dos sectores, producen los desplazamientos de la "IS", que gira de derecha a izquierda.

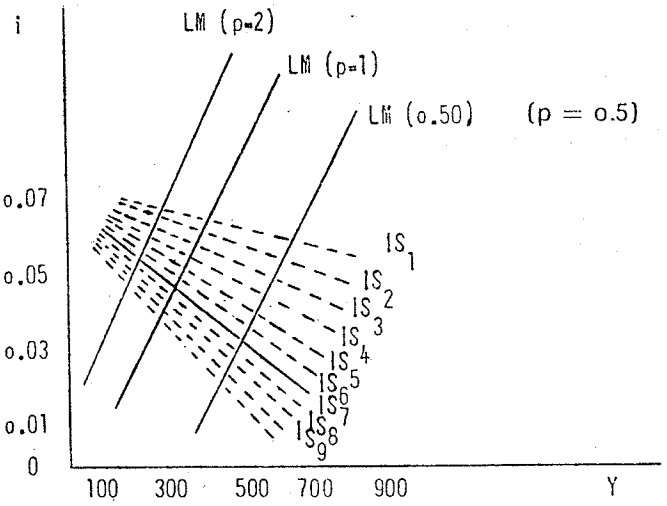


Gráfico 6

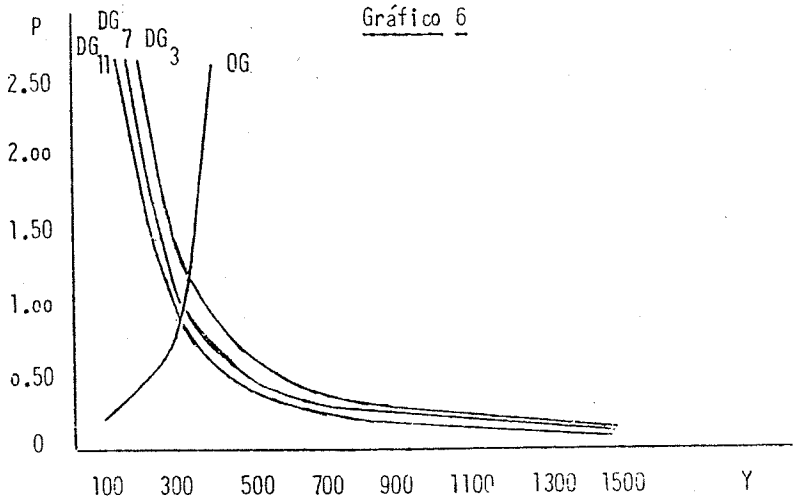


Gráfico 7

Considerada estáticamente la "LM", es la misma (el mercado monetario responde a la ecuación 4.1), y, al girar la "IS", los niveles de renta son cada vez menores (el análisis numérico se expresa en el Anexo II).

Asimismo, los desplazamientos de la "IS" a lo largo de la "LM" facilitan la formación de la demanda global, y con una variación de los precios queda delineada la figura ya vista, que permite apreciar los desplazamientos de la demanda global a lo largo de la oferta global. En el gráfico se observa que a medida que crece la participación del sector capitalista, la demanda global se desplaza de derecha a izquierda, forzando menores niveles de ingreso total y menores niveles de precios (el análisis numérico y de ecuaciones puede observarse en el Anexo II).

El proceso tiene la siguient eexplicación: como los capitalistas se apropian progresivamente de mayor proporción del ingreso total, y su propensión marginal al consumo es menor y constante, se producen sucesivos cambios en el valor numérico del multiplicador hacia la baja, que desaceleran el ritmo de crecimiento del ingreso. Esto obliga a los capitalistas a acentuar la medida de la apropiación, incrementando su participación que acelera el proceso e induce la caída de los niveles del ingreso en forma acumulativa.

Asimismo, en el mercado monetario se agudiza el proceso, ya que menores niveles de ingreso liberan fondos para transacción y precaución que son absorbidos por la especulación, con caída progresiva de la tasa de interés.

No obstante, el decrecimiento de la tasa de interés, proyectos de inversión menos rentables no son realizados, por expectativas desfavorables que no incentivan al sector empresario, que pierde progresivamente ingresos relativos. Adicionalmente, es posible un efecto acelerador negativo, que reforzaría el decrecimiento del nivel del ingreso, dado por desinversiones acumulativas.

La conclusión que surge es: "cuanto más se apropian los capitalistas del ingreso menos se apropian", ya que al ahorrar más, por la ponderación del porcentaje del ingreso percibido, determina mayores "filtraciones", no compensadas por inversiones y gastos compensatorios.

4. Extensón al ejemplo de un país semiindustrializado

En el análisis que sigue se consideran cuatro diferentes perceptores de ingresos en el contexto de un país en vías de industrialización: asalariados agropecuarios, asalariados industriales, capitalistas agropecuarios y capitalistas industriales. Por lo tanto, quedan definidas estas nuevas variables:

Y_{wa} = Ingresos de asalariados agropecuarios
Y_{wi} = Ingresos de asalariados industriales
Y_{ka} = Ingresos de capitalistas agropecuarios
Y_{ki} = Ingresos de capitalistas industriales

Consiguientemente, el sistema de ecuaciones del mercado de ahorro-inversión keynesiano, se formaliza:

$$S = S\ (Y_{wa},\ Y_{wi},\ Y_{ka},\ Y_{ki}) \qquad (6.3)$$
$$I = I^{o}$$
$$S = I$$

La ecuación (6.3) indica la relación funcional entre el ahorro total de la comunidad y los ingresos de cada sector.

Nuevamente, con la hipótesis que la función consumo sectorial es estable al corto plazo, y dependiente del ingreso sectorial, puede desagregarse: $C = bY$ (11).

$$C_{wa} = b_{wa}\ Y_{wa} \qquad (I.1.1)$$
$$C_{wi} = b_{wi}\ Y_{wi} \qquad (I.2.1)$$
$$C_{ka} = b_{ka}\ Y_{ka} \qquad (I.3.1)$$
$$C_{ki} = b_{ki}\ Y_{ki} \qquad (I.4.1)$$

Donde:

b_{wa} = propensión marginal al consumo de asalariados agropecuarios

b_{wi} = propensión marginal al consumo de asalariados industriales

(11) Afectos simplificativos no se consideran los consumos autónomos.

b_{ka} = propensión marginal al consumo de capitalistas agropecuarios

b_{ki} = propensión marginal al consumo de capitalistas industriales

Asimismo, la distribución del ingreso:

$$Y_{wa} = \lambda_a Y \quad (A)$$
$$Y_{wi} = \lambda_i Y \quad (B)$$
$$Y_{ka} = \delta_a Y \quad (C)$$
$$Y_{ki} = \delta_i Y \quad (D)$$

Siempre que por hipótesis:

$$Y = Y_{wa} + Y_{wi} + Y_{ka} + Y_{ki} = (\lambda_a + \lambda_i + \delta_a + \delta_i)\, Y$$

Donde:

$$\left.\begin{array}{ll} \lambda_a = \dfrac{Y_{wa}}{Y} & \delta_a = \dfrac{Y_{ka}}{Y} \\ \lambda_i = \dfrac{Y_{wi}}{Y} & \delta_i = \dfrac{Y_{ki}}{Y} \end{array}\right\} \quad \delta_i > \delta_a > \lambda_i \geqslant \lambda_a$$

Además:

$$b = \lambda_a b_{wa} + \lambda_i b_{wi} + \delta_a b_{ka} + \delta_i b_{ki}$$

Aplicando el mismo procedimiento utilizado anteriormente:

$$Y_{wa} = b_{wa} Y_{wa} + I_{wa}$$
$$Y_{wi} = b_{wi} Y_{wi} + I_{wi}$$
$$Y_{ka} = b_{ka} Y_{ka} + I_{ka}$$
$$Y_{ki} = b_{ki} Y_{ki} + I_{ki}$$

Introduciendo (A), (B), (C) y (D) y realizando operaciones:

$$I_{wa} + I_{wi} + I_{ka} + I_{ki} = I =$$
$$Y[\lambda_a(1-b_{wa}) + \lambda_i(1-b_{wi}) + \delta_a(1-b_{ka}) + \delta_i(1-b_{ki})]$$

Y como las propensiones mrginales al ahorro son:

$$\left.\begin{aligned} s_{wa} &= 1 - b_{wa} \\ s_{wi} &= 1 - b_{wi} \\ s_{ka} &= 1 - b_{ka} \\ s_{ki} &= 1 - b_{ki} \end{aligned}\right\} \quad \begin{aligned} &s = \lambda_a s_{wa} + \lambda_i s_{wi} + \delta_a s_{ka} + \delta_i s_{ki} \\ &s_{ka} > s_{ki} > s_{wa} \geqslant s_{wi} \quad (12) \end{aligned}$$

Luego:

$$I = Y(\lambda_a s_{wa} + \lambda_i s_{wi} + \delta_a s_{ka} + \delta_i s_{ki})$$

Por lo tanto, el multiplicador es:

$$Y = \frac{I}{\lambda_a s_{wa} + \lambda_i s_{wi} + \delta_a s_{ka} + \delta_i s_{ki}} \qquad (IV.2)$$

Si:

$s_{wa} = s_{wi} = 0$, se tiene:

$$Y = \frac{I}{\delta_a s_{ka} + \delta_i s_{ki}} \left\{ s_{ka} > s_{ki} \right.$$

Dos ejemplos pueden aclarar la cuestión que se debate, **primeramente se supondrá un aumento de precios agropecuarios**, que crea transferencia hacia el sector rural. Seguidamente, se considerará un aumento de salarios, que establece transferencia hacia los asalariados.

"Cuando los precios agropecuarios suben **—y los otros dos (precios industriales y salarios) se mantienen fijos—** se

(12) El supuesto de que los empresarios agropecuarios ahorran en mayor proporción que los empresarios industriales, resulta válido si se piensa en la diferente idiosincracia y costumbres de cada uno. Asimismo, se considera igualdad entre asalariados agropecuarios e industriales, aunque es factible que los primeros ahorren más que los segundos.

origina un descenso en la demanda de los asalariados por bienes del agro y un correlativo aumento de los **saldos exportables.** Este es un primer efecto. La demanda de los asalariados por dichos bienes es inelástica; en consecuencia, aunque la cantidad demandada, medida en unidades físicas disminuya, el gasto aumenta junto con el aumento de precios. Como el ingreso nominal de los trabajadores, y el volumen de empleo, se **mantienen coonstantes,** el mayor gasto de los asalariados en productos agropecuarios necesariamente implica una reducción de la capacidad de gasto de los mismos en bienes del sector industrial. Es decir, **la demanda por bienes de consumo del sector industrial disminuye a precios constantes.** La reacción de los empresarios industriales ante la caída de la demanda es procurar el mantenimiento de los beneficios unitarios reduciendo el nivel de actividad y con él el monto de ocupación ofrecida. El empleo urbano consecuentemente disminuye y, a salarios nominales constantes, el ingreso total de los trabajadores" (13) **Todo en un proceso acumulativo tiende a la recesión.**

Numéricamente y aplicando la formulación (IV.2), se tiene:

CUADRO 1

Situación Original (t_o)

Sectores	s_s	% Y	s_t (14)
Asalariados Agropecuarios	0,05	0,10	0,005
Asalariados Industriales	0,05	0,30	0,015
Capitalistas Agropecuarios	0,40	0,20	0,080
Capitalistas Industriales	0,25	0,40	0,100
		1,00	0.20

Luego el multiplicador resulta: $K_{to} = 5$

(13) CANITROT, Adolfo, **La experiencia populista de redistribución de ingresos** (Mar del Plata, 3/5 de noviembre de 1975), Décima Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, pág. 18/19. Mimeo.

(14) Supuesto que: $s_{ka} > s_{ki} > s_{wa} = s_{wi}$
s_s = propensión marginal al ahorro sectorial.
s_t = propensión marginal al ahorro total.

Cuando aumentan los precios agropecuarios se producen transferencias de ingresos, que cambian las proporciones percibidas por cada sector, por ejemplo:

CUADRO 2

Nueva Situación (t_1)

Sectores	s_s	% Y	s_t
A_a	0,05	0,05	0,0025
A_i	0,05	0,25	0,0125
C_a	0,40	0,40	0,1600
C_i	0,25	0,30	0,0750
		1,00	0,25

Por lo tanto, el nuevo valor del multiplicador es:

$K_{t1} = 4$ que implica recesión.

Para el caso, fácilmente se deduce que si existieran incrementos de precios agropecuarios e indudstriales, el carácter recesivo sería de menor intensidad. Si únicamente se produjeran aumentos de precios industriales la intensidad sería menor aún (15).

"Los aumentos de salarios nominales en cambio crean una situación expansiva, como resultado del incremento de la capacidad de gasto de los asalariados. Hay una expansión

(15)

Sectores	s_s	Δp_i; Δp_a		Δp_i	
		% Y	s_t	% Y	s_t
A_a	0,05	0,05	0,0025	0,05	0,0025
A_i	0,05	0,25	0,0125	0,25	0,0125
C_a	0,40	0,25	0,1000	0,20	0,0800
C_i	0,25	0,45	0,1125	0,50	0,1250
		1,00	0,2275	1,00	0,2200
		K =	4,40	K =	4,55

de la demanda tanto de bienes agropecuarios como industriales y en el caso del sector industrial un aumento del nivel de actividad" (16).

Entoncse, partiendo del primer ejemplo, considerando un aumento parcial, puede ejemplificarse:

CUADRO 3

Nueva Situación (t_2)

Sectores	s_s	% Y	s_t
A_a	0,05	0,20	0,010
A_l	0,05	0,40	0,020
C_a	0,40	0,10	0,040
C_l	0,25	0,30	0,075
		1,00	0,145

El nuevo valor es: $K_{t_2} = 6,9$ que implica expansión.

(16) CANITRORT, Adolfo, **op. cit.** pág. 24.

ANEXOS

ANEXO I

Análisis Matemático

1. **Análisis IS-LM**

1.1. **Modelo no Modificado**

1.1.1. **Equilibrio en el Mercado de Producto**

Los datos a considerar son los siguientes:

$b = 0{,}8 \qquad a = 100 \qquad I = 50$
$g_o = 0{,}034 \qquad g_1 = 0{,}0004$

Luego:

$$C = 100 + 0{,}8\ Y$$
$$S = -100 + 0{,}2\ Y$$
$$I = \frac{i - 0{,}034}{-0.0004}$$

Por lo tanto, igualando el ahorro y la inversión:

$$-100 + 0{,}2\ Y = \frac{i - 0.034}{-0{,}0004}$$

Realizando operaciones, se tiene la siguiente función IS:

$$i = 0{,}074 - 0{,}00008\ Y$$

1.1.2. **Equilibrio en el Mercado Monetario**

Suponemos los siguientes datos:

$M = 125 \qquad P = 1 \qquad k = 0{,}5$
$n_o = 0{,}04 \qquad n_m = 0{,}0004$

Luego:

$$\frac{M}{P} = 125 = 0{,}5\ Y + \frac{i - 0{,}04}{0{,}0004}$$

Operando, se tiene la siguiente función LM:

$$i = -0{,}01 + 0{,}0002\ Y$$

1.1.3. Equilibrio General

Igualando las ecuaciones IS y LM obtenidas, se tiene:

$$0{,}074 - 0{,}00008\ Y = -0{,}01 + 0{,}0002\ Y$$

Operando se obtienen los siguientes valores:

$$Y = 300 \qquad i = 0{,}05$$

Corresponde a Gráficos 1 y 2 del texto.

1.1.4. Demanda y Oferta Global
Demanda Global

Para la deducción de la función partimos de:

$$\frac{M}{P} = k\ Y + L\ (i)$$

Y dando los valores correspondientes:

$$\frac{125}{P} = 0{,}5\ Y + \frac{i - 0{,}04}{-0{,}0004}$$

Operando, tenemos la siguiente función LM:

$$i = 0{,}004 + 0{,}0002\ Y - \frac{0{,}05}{P}$$

Y considerando la función IS obtenida anteriormente:

$$i = 0{,}074 - 0{,}00008\ Y$$

Igualando estas dos últimas ecuaciones, obtenemos la siguiente función de Demanda Global, donde el ingreso se relaciona en forma inversa con el nivel de precios:

$$Y = 188{,}6 \frac{1}{P} + 121{,}4$$

Dando valores a P, podemos establecer el siguiente Cuadro, que diagrama el Gráfico 3 del texto.

CUADRO I

P	Y
0,10	1907
0,15	1312
0,20	1014
0,25	836
0,30	717
0,40	568
0,50	479
0,60	419
0,75	360
1,00	300
1,25	264
1,50	240
1,75	223
2,00	211
2,25	201
2,50	193

Oferta Global

Para la deducción de la ecuación se trabajará en un modelo clásico, donde se supone, como es corriente, la flexibilidad de precios y salarios nominales, para luego al considerar el modelo keynesiano eliminar el segundo supuesto y considerar los salarios nominales fijos e inflexibles a la baja.

Modelo Clásico

El modelo clásico es presentado con la función de producción y las del mercado de trabajo de la siguiente manera:

$$(1)\quad X = X\,(N, K^{\circ})$$
$$(2)\quad W_r = \frac{dX}{dN}$$
$$(3)\quad N = N\,(W_r)$$

Estas ecuaciones pueden expresarse:

$$(1^a)\quad X = a\,K\,N - b\,K^2\,N^2$$
$$(2^a)\quad W_r = c - d\,N$$
$$(3^a)\quad W_r = e + f\,N$$

Suponiendo los siguientes datos paramétricos:

$$a = \frac{1}{2} \qquad K = 100 \qquad f = 1$$
$$b = \frac{1}{5000} \qquad e = 0$$

Dando valores:

$$(1^a)\quad X = 50\,N - 2\,N^2$$
$$(2^a)\quad W_r = 50 - 4\,N$$
$$(3^a)\quad W_r = N$$

Igualando (2^a) y (3^a), y reemplazando en (1^a) se obtiene:

$$N = 10 \qquad W_r = 10 \qquad X = 300$$

Con dichas ecuaciones puede establecerse el siguiente Cuadro que diagrama el Gráfico 4 del texto:

CUADRO II

Ecuaciones	N	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1ª	X	48	92	132	168	200	228	252	272	288	300	308	312	312	308	300
2ª	W_r	46	42	38	34	30	26	22	18	14	10	6	2	— 2	— 6	— 10
3ª	W_r	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15

Modelo keynesiano

El modelo keynesiano generalmente es presentado con las mismas ecuaciones que el clásico, excepto la tercera que cambia por ser los salarios nominales dados e inflexibles a la baja, o sea:

$$(1ª) \quad X = a\,KN - b\,K^2\,N^2$$
$$(2ª) \quad W_r = c - d\,N$$
$$(3ª) \quad W = W^\circ$$

Suponiendo los datos adicionales siguientes:

$$W^\circ = 10 \quad P = 1; \text{ luego } W_r = \frac{W^\circ}{P} = 10$$

se tiene que:

$$(1ª) \quad X = 50\,N - 2\,N^2$$
$$(2ª) \quad W_r = 50 - 4\,N$$
$$(3ª) \quad W^\circ = 10$$

Despejando N en la ecuación (2ª), suplantando en (1ª) y reemplazando W_r por su valor $\frac{W^\circ}{P}$, se tiene:

$$X = 312{,}5 - 0{,}125\left(\frac{W^\circ}{P}\right)^2$$

que constituye la función de Oferta Global que diagrama el Gráfico 5 del texto, y de la que estableciendo los convenientes valores de P se obtiene el siguiente cuadro:

CUADRO III

P	0,20	0,25	0,30	0,40	0,50	0,60	0,75	1	1,25	1,50	1,75	2,0
W_r	50	40,0	33,3	25,0	20,0	16,6	13,3	10,0	8,0	6,7	5,7	5,0
N	0	2,5	4,2	6,3	7,5	8,4	9,2	10,0	10,5	10,8	11,0	11,1
X	0	112,5	173,7	243,4	262,5	278,05	290,3	300,0	304,5	360,7	308	308,6

ANEXO II

1. Análisis IS-LM y el cambio en la distribución del ingreso con propensión marginal al consumo de los asalariados cercana a uno.

1.1. Equilibrio General

Los datos a considerar son los siguientes:

$\delta = 0,6 \quad b_k = 0,7 \quad \delta b_k = 0,42$

$\lambda = 0,4 \quad b_w = 0,95 \quad \lambda b_w = 0,38 \quad b = 0,80$

$a = (a_w + a_k) = 100 \quad I = 50$

CUADRO IV

	δ	λ	b	s
1	0	1,0	0,95	0,05
2	0,1	0,9	0,925	0,075
3	0,2	0,8	0,90	0,10
4	0,3	0,7	0,875	0,125
5	0,4	0,6	0,85	0,15
6	0,5	0,5	0,825	0,175
7	0,6	0,4	0,80	0,20
8	0,7	0,3	0,775	0,225
9	0,8	0,2	0,75	0,25
10	0,9	0,1	0,725	0,275
11	1,0	0	0,7	0,3

Aplicando los valores de la propensión marginal (manteniendo los mismos valores para los otros datos), quedan formalizadas las siguientes funciones IS:

1. $i = 0{,}074 - 0{,}00002\ Y$
2. $i = 0{,}074 - 0{,}00004\ Y$
3. $i = 0{,}074 - 0{,}00004\ Y$
4. $i = 0{,}074 - 0{,}00005\ Y$
5. $i = 0{,}074 - 0{,}00006\ Y$
6. $i = 0{,}074 - 0{,}00007\ Y$
7. $i = 0{,}074 - 0{,}00008\ Y$
8. $i = 0{,}074 - 0{,}00009\ Y$
9. $i = 0{,}074 - 0{,}00010\ Y$
10. $i = 0{,}074 - 0{,}00011\ Y$
11. $i = 0{,}074 - 0{,}00012\ Y$

Estas ecuaciones permiten realizar el Gráfico 6 del texto para las diferentes IS, manteniéndose idéntica la LM, con los valores del siguiente:

CUADRO V

	i	Y
1.	0,0664	382
2.	0,0630	365
3.	0,0600	350
4.	0,0572	336
5.	0,0546	323
6.	0,0522	311
7.	0,0500	300
8.	0,0480	290
9.	0,0460	280
10.	0,0442	271
11.	0,0426	263

1.2. **Demanda y Oferta Global**

Para la deducción de la función de demanda global partimos de la expresión

$$\frac{M}{P} = k\ Y + L(i)$$

Dando los valores correspondientes:

$$\frac{125}{P} = 0{,}5\ Y + \frac{i - 0{,}04}{-0{,}0004}$$

tenemos la siguiente función LM:

$$i = 0{,}0002\ Y - \frac{0{,}05}{P} + 0{,}04$$

Esta última ecuación igualada con cada una de las IS obtenidas nos da las siguientes de demanda global:

$$1^{a}) \quad Y = 154{,}5 + 227{,}3 \frac{1}{P}$$

$$2^{a}) \quad Y = 147{,}8 + 217{,}3 \frac{1}{P}$$

$$3^{a}) \quad Y = 141{,}2 + 208{,}3 \frac{1}{P}$$

$$4^{a}) \quad Y = 136{,}0 + 200{,}0 \frac{1}{P}$$

$$5^{a}) \quad Y = 130{,}7 + 192{,}3 \frac{1}{P}$$

$$6^{a}) \quad Y = 126{,}2 + 185{,}2 \frac{1}{P}$$

$$7^{a}) \quad Y = 121{,}4 + 178{,}6 \frac{1}{P}$$

$$8^{a}) \quad Y = 117{,}2 + 172{,}4 \frac{1}{P}$$

$$9^{a}) \quad Y = 113{,}3 + 166{,}7 \frac{1}{P}$$

$$10^{a}) \quad Y = 109{,}6 + 161{,}3 \frac{1}{P}$$

$$11^{a}) \quad Y = 106{,}5 + 156{,}2 \frac{1}{P}$$

Considerando los diferentes niveles de precios, se tiene el Cuadro VI, que une las demandas y ofertas globales. Ver también Gráfico 7 del texto.

CUADRO VI

I N G R E S O

		Demanda Global										
DG	Precio	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	0,1	2.427	2.321	2.224	2.136	2.054	1.978	1.907	1.841	1.780	1.722	1.669
2	0,15	1.670	1.596	1.530	1.469	1.413	1.361	1.312	1.266	1.225	1.185	1.148
3	0,2	1.291	1.234	1.183	1.136	1.092	1.052	1.014	979	947	916	887
4	0,25	1.064	1.017	975	936	900	867	836	807	780	755	731
5	0,3	912	872	835	803	772	743	717	692	669	647	627
6	0,4	723	691	662	636	611	589	568	548	530	513	497
7	0,5	609	582	558	536	515	497	479	462	447	432	419
8	0,6	533	510	488	469	452	435	419	404	391	378	367
9	0,75	458	437	419	403	387	373	360	347	335	325	315
10	1,0	382	365	350	336	323	311	300	290	280	271	263
11	1,25	336	322	308	296	285	274	264	255	247	239	231
12	1,50	306	293	280	269	259	250	240	232	224	217	211
13	1,75	284	272	260	250	240	232	223	216	208	202	196
14	2,0	268	256	245	236	227	219	211	203	197	190	185
15	2,25	255	244	234	225	216	208	201	193	187	181	176
16	2,50	245	235	225	216	208	201	193	187	180	174	169

BIBLIOGRAFIA

ACKLEY, Gardner G., **Teoría Macroeconómica** (México, 1965).

BARREIROS, E. E. de, FUCARACCIO, A., HERSCHEL, F. J., **Funciones de Consumo en la Argentina,** en fascículo del Consejo Nacional de Desarrollo (Buenos Aires, 1965).

CANITROT, Adolfo, **La experiencia populista de redistribución de ingresos** (Mar del Plata, 3/5 de noviembre de 1975), Décima Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Mimeo.

DERNBURG, T. y Mc DOUGALL, D. M., **Macroeconomía** (Madrid, 1962).

HICKS, R., **Keynes y los clásicos,** en FELLNER y HALEY, **Teoría de la Distribución de la Renta** (Madrid, 1961).

KALDOR, Nicholas, **Teorías alternativas acerca de la distribución** en BRAUN, O. y otros, **Teoría del capital y la distribución** (Buenos Aires, 1973).

MODIGLIANI, Franco, **Liquidity Preference and the Theory of Interest and Money,** en Econometrica (1944).

PASINETTI, Luigi L.,**La Tasa de Ganancia y la Distribución del Ingreso en relación con la tasa de crecimiento económico,** en BRAUN, O. y otros, **Teoría del capital y la distribución** (Buenos Aires ,1973).

ROJO DUQUE, Luis A., **Lecturas sobre la teoría económica del desarrollo** (Madrid, 1966).

El Efecto Demostración y su Importancia como Factor Explicativo del Subdesarrollo

Por Frank Enrique Bracho

Revista de Economia Latino Americana. N.47. pp. 37-76
Banco Central Da Venezuela

Este trabajo fue escrito en mayo de 1975. Por lo tanto, algunas de las informaciones de su parte empírica han sufrido modificaciones desde ese entonces para acá. Sin embargo, las mismas pueden ser desdeñadas porque no afectan la vigencia de sus planteamientos substantivos (*).

(*) Nota preliminar del autor, escrita originalmente en español. El texto del trabajo fue traducido del inglés. (Nota del traductor).

SUMARIO

Pág.

I. Reseña de las Obras Existentes sobre el Efecto Demostración. 44

A. James Duesemberry: El Efecto Demostración a Nivel Interno 44

B. Ragnar Nurske: El Efecto Demostración a Nivel Externo. 45

C. Celso Furtado: El Estancamiento Económico como Consecuencia del Efecto Demostración 47

D. Otros 48

II. Hacia una Teoría Refinada del Efecto Demostración 51

A. Examen Crítico de los Supuestos de la Teoría Económica Moderna que Dificultan la Aceptación del E.D. 51

1. Desestimación de los efectos económicos interpersonales 52

2. Desestimación de los efectos económicos internacionales 52

B. Nuestro Modelo del Efecto Demostración 56

1. País receptor - país transmisor 56

2. El Efecto Demostración propiamente dicho; dos determinantes 56

a) Factor diferencial de ingresos 56

Pág.

a_1. a nivel externo: entre la clase privilegiada del país receptor y la población del país transmisor 57

a_2. a nivel interno: entre la clase privilegiada y el resto de la población del país receptor. 57

b) Factor comunicación 57

b_1. entre la clase privilegiada del país receptor y la población del país transmisor 57

b_2. entre la clase privilegiada y el resto de la población del país receptor 57

3. Selección de un bien específico —que será objeto de análisis— proveniente del país transmisor 57

C. Ejemplo Empírico: El caso de Venezuela y los Estados Unidos 58

1. Factor diferencial de ingresos, a nivel externo e interno 59

2. Factor comunicación: los medios de comunicación social nacionales como vehículo que cubre ambos niveles 60

3. Selección de los televisores como bien de consumo. 67

4. Efectos que produce en la economía la compra de un televisor 68

5. Consecuencias generales del E. D. sobre la economía: La amenaza de estancamiento 70

III. Conclusión; algunas orientaciones para la acción 73

EL EFECTO DEMOSTRACION Y SU IMPORTANCIA COMO FACTOR EXPLICATIVO DEL SUBDESARROLLO

Por **Frank Enrique Bracho**

"Una casa en discordia no puede subsistir".

Abraham Lincoln

La finalidad de este estudio consiste en realizar una investigación —teórica y empírica— sobre el "Efecto Demostración",* presentando las necesarias evidencias para poner de relieve la gran importancia que tiene este fenómeno como una de las causales del subdesarrollo, importancia a la cual no se ha prestado hasta el presente la debida atención en la mayoría de los trabajos publicados sobre desarrollo económico.

Para ejemplo de la parte empírica, se utilizará a Venezuela como estudio del caso, aunque también nos referiremos con frecuencia a la América Latina para generalizar la argumentación. Al efectuar esta selección, no se ha seguido ningún criterio específico; simplemente el autor ha preferido escoger el país y el continente con los cuales se siente más familiarizado. Se adelanta desde ahora, sin embargo, que las conclusiones a que se llega en nuestro estudio son también aplicables al resto del Tercer Mundo.

---

* En lo adelante se empleará frecuentemente la abreviatura E. D.

I. Reseña de las obras existentes sobre el Efecto Demostración

Examinemos en primer lugar el interés de que ha sido objeto el Efecto Demostración por los autores que se han ocupado del tema.

1. **James Duesemberry** (1949). Duesemberry tiene el mérito de haber sido el economista que ideó el término Efecto Demostración, de modo que su obra, titulada **Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior**, debe considerarse como la precursora en este sentido. En ella expone una severa crítica de las teorías neoclásicas sobre el consumo y el ahorro, documentando sus argumentos con impresionantes evidencias estadísticas basadas en informaciones referentes a los Estados Unidos.

La parte fundamental de la teoría alternativa de Duesemberry radica en la tesis de que la proporción entre el ingreso consumido y el ahorrado por una familia no guarda ninguna vinculación con el nivel absoluto de sus entradas, sino que depende de la cuantía del ingreso familiar en relación con los de otras familias pertenecientes al grupo con el cual ella se compara, grupo que abarca a toda la comunidad en que vive. Discrepando de la teoría económica convencional, Duesemberry sostiene que el enfoque principal debe centrarse en el hecho de que las funciones del consumo individual están interrelacionadas, y no en suponer que son independientes entre sí.

Entre el cuadro así descrito y el efecto demostración existe una conexión directa. Duesemberry observa que, en una comunidad norteamericana, las familias de bajos ingresos no realizan ningún ahorro, y gastan más de lo que perciben, por resistirse a aparecer en una situación de excesiva inferioridad con relación a los patrones de consumo que muestran otras personas con quienes están en frecuente contacto. Dicho autor afirma, a tal respecto, lo siguiente:

> "En el caso de una familia determinada, la tendencia a adquirir bienes correspondientes a un nivel superior de ingresos se irá haciendo especialmente más

frecuente y acentuada, a medida que otros miembros de la comunidad incrementen sus gastos de consumo. Cuando ello ocurre, dicha familia se sentirá cada vez más inclinada a elevar sus gastos, sin que valga ningún esfuerzo que intente realizar para resistir ese impulso. El resultado será un incremento en los gastos a expensas del consumo. Esta situación podríamos llamarla el efecto demostración" (1).

Los datos manejados por Duesemberry, basados en encuestas sobre presupuestos familiares, demuestran que mientras la totalidad del ahorro personal efectuado en el país parece corresponder solamente al 25% de la población, el 75% restante de las familias norteamericanas no ahorran nada virtualmente (2). Sería demasiado simplista, asevera dicho autor, tratar de atribuir ese resultado a la correlación positiva que existe entre la cuantía del ingreso y la proporción destinada al ahorro, puesto que ello no explicaría la razón de que sea tan bajo el nivel de ahorro de tan enorme mayoría de la población. Según Duesemberry, el motivo de que ese 75% se abstenga de realizar ningún ahorro no estriba en su imposibilidad de ahorrar, ni tampoco en que no quieran hacerlo, sino en el hecho de vivir en un ambiente que los incita a desear, en grado cada vez mayor, la adquisición de nuevos bienes de consumo.

El análisis de Duesemberry se torna aún más convincente al señalar que el ahorro efectivo proveniente del ingreso familiar real no sólo es muy inferior al monto que debiera registrar, sino que ciertamente puede disminuir aún más con el tiempo, a medida que vaya descendiendo de categoría dentro de la escala de ingresos de la nación. Para el período 1917-19, el promedio de las familias de los Estados Unidos, residentes en las zonas urbanas, que percibían un ingreso anual estimado en unos $ 1.500 en términos de los precios vigentes para 1941, ahorraban $ 120, o sea, el 8%. Pues bien,

(1) Duesemberry, James. **Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior.** (Cambridge, Harvard University Press, 1949), p. 27.

(2) Ibid., p. 39.

para el mencionado año 1941, una familia promedio con el mismo ingreso real no hacía prácticamente ningún ahorro (3). De conformidad con el criterio de Duesemberry, este cambio tan extraordinario se explica por el E.D. El hecho de que las entradas de esa familia ocuparan entonces, en la escala nacional de ingresos, un lugar inferior al que tenían para 1919 la hacía más vulnerable a formas "superiores" de consumo (cuya gama se había ampliado en virtud de la mayor variedad de bienes y servicios), correspondientes a familias que ocupaban una posición más elevada en dicha escala. Esto iba erosionando su resistencia a emprender nuevos tipos de gastos y reducía a cero sus posibilidades de ahorro.

En consecuencia, la obra de Duesemberry constituye uno de los avances más notables que se han alcanzado para poner de manifiesto la importancia fundamental del impacto económico interpersonal, así como para sentar las bases de una teoría sobre el Efecto Demostración.

2. **Ragnar Nurske** (1964). Nurske ha sido el primero en trasladar al plano internacional la teoría de Duesemberry sobre el efecto demostración en el nivel interpersonal. El argumento básico de Nurske se funda en que los grupos de altos ingresos en los países menos desarrollados no hacen ahorros debido a que, como resultado de la creciente comunicación internacional, su modelo de comparación es el que rige en los países occidentales. Estos grupos, según Nurske, bien enterados de los niveles de consumo de Occidente, se sienten impulsados a emularlos, y esto, desde el punto de vista psicológico, los incapacita para ahorrar.

A juicio de dicho autor, el Efecto Demostración a nivel internacional depende de dos factores: 1) la magnitud de las disparidades entre unos países y otros en materia de ingreso y de consumo; y 2) el grado de comunicación que entre ellos exista. Nurske expone su criterio en los siguientes términos:

> "La intensidad de la atracción ejercida por los niveles de consumo de los países avanzados —o sea, el

(3) Ibid., p. 26 y 80.

> efecto demostración a nivel internacional— está determinada por dos factores: la fuerte discrepancia existente en el ingreso real y en los niveles de consumo; y el mayor o menor grado en que la gente se percata de tales disparidades" (4).

Las consecuencias —observadas por Nurske— del efecto demostración en escala internacional son análogas a las señaladas por Duesemberry en el caso de las economías internas: no ahorro o desahorro.

> "Las naciones más pobres, cuando están en contacto con las más ricas, se sienten constantemente impelidas a mantener sus ingresos y sus gastos a un nivel superior al que impone su capacidad para producir. Ello se traduce en presiones inflacionarias internas y en una tendencia persistente al desequilibrio en sus balanzas de pagos" (5).

Se hace constar que Nurske no documenta con datos y evidencias su tesis sobre el efecto demostración a nivel internacional.

3. **Celso Furtado.** Señalemos, en último término, a Celso Furtado, quien es uno de los representantes más destacados del grupo de economistas que han analizado las repercusiones del E. D., vinculándolas a la situación de estancamiento económico que se registra en aquellos países donde se produce dicho efecto, los cuales son, en su mayoría, de escaso desarrollo, como ya fue observado por Nurske. Furtado fundamenta su criterio en el hecho de que el efecto demostración tiende a canalizar el aparato productivo del país emulador hacia la fabricación de aquellos bienes foráneos que desea poseer la minoría con altos ingresos, pues esta minoría, la cual percibe la mayor parte del ingreso nacional, es en realidad el mercado del país (en términos de demanda efectiva). Esas industrias de "bienes suntuarios" —añade Furtado—

(4) Nurske, Ragnar. **Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries.** (New York, Oxford University Press, 1964), p. 63.

(5) Ibid., p. 70.

tienen casi siempre un alto componente importado (que ejerce presiones sobre la balanza de pagos) y emplean tecnologías basadas en el **ahorro** de mano de obra (lo cual agrava el problema del desempleo). El efecto combinado de estas características produce una tendencia al estancamiento de la economía nacional, a través de la saturación de la demanda. Furtado expone así su tesis:

> "... Por consiguiente, el país periférico que se incorpora al proceso de industrialización está propenso a que se transfiera a la estructura de su sistema productivo la discontinuidad que ya se ha formado en su nivel cultural (patrones de consumo basados en bienes importados versus patrones tradicionales de consumo). La lenta absorción de mano de obra en las actividades que producen primordialmente para una minoría sofisticada, es decir, para una cesta de bienes altamente diversificada, tiene graves repercusiones en el proceso de distribución del ingreso. La tasa de salarios en las zonas urbanas tiende a permanecer estable, mientras el ingreso de los grupos acaudalados se incrementa tanto en términos absolutos como relativos" (6).

4. **Otras investigaciones.** No pretendemos, naturalmente, que sea exhaustiva la reseña presentada acerca de los autores que se han preocupado por analizar el E.D. Sin embargo, los tres que hemos mencionado merecen consideración especial, a nuestro juicio, por haber sido los primeros que enfocaron el problema. Pero también cabe señalar que, aparte de los citados, son numerosos los economistas, tanto en las naciones industrializadas como en las que se encuentran en vías de desarrollo, que han puesto de relieve la importancia del efecto demostración. Conviene advertir, además, que esos

---

(6) Furtado, Celso. "The Concept of External Dependence in the Study of the Underdevelopment" en: Wilber, Charles, ed., **The Political Economy of Development and Underdevelopment.** (New York, Random House, 1973), p. 119.

Otra obra del autor sobre el mismo tema es la titulada **Economic Development of Latin America.** (Cambridge, 1970).

economistas cuyas apreciaciones coinciden sobre el tema, sustentan, en otros respectos, muy distintas posiciones ideológicas.

Kenneth Galbraith, quien ha criticado ampliamente el carácter artificioso de la demanda de consumo en países como los Estados Unidos (7), expresa los siguientes conceptos acerca del efecto demostración en los países menos desarrollados:

> "En casi todas estas regiones de menor desarrollo persisten extremas y resaltantes diferencias en términos de riqueza y de ingreso. Ello puede ejercer fuertes presiones sobre la demanda, orientándola hacia artículos suntuarios o de altos precios. Ahora bien, esta tendencia es especialmente insidiosa, pues muchos de tales productos son de uso corriente dentro del nivel de vida alcanzado por países más avanzados, y también lo son, por el mismo motivo, en los hábitos de consumo de las minorías que poseen altos ingresos en las naciones pobres. En la medida en que esa minoría logra que los recursos que debieran destinarse a actividades de desarrollo se desvíen para satisfacer sus requerimientos de consumidores privilegiados, tal drenaje contribuye a acentuar las tensiones sociales, pudiendo afirmarse que además de las presiones asociadas a la pobreza, deberán añadirse las que se derivan de notorias diferencias en materia de bienestar" (8).

Thomas Weisskopf, economista de ideas radicales, considera que el E. D. es uno de los factores principales que "intensifican la subordinación de los países pobres a las naciones ricas". Citamos seguidamente su análisis del E. D.:

---

(7) Galbraith sustenta la tesis de que existe una excesiva capacidad de producción en relación con la demanda de consumo, y que ese exceso se pretende compensar creando una demanda artificial de consumo, a través de las técnicas de mercadeo que utilizan los poderosos consorcios internacionales de nuestros días. Véase el libro de Galbraith, **The Affluent Society.**

(8) Galbraith, Kenneth. **Economic Development.** (Cambridge, Harvard University Press, 1964), p. 7.

> "... El efecto demostración que los patrones de consumo de los países ricos ejercen sobre las clases altas e incluso sobre las clases medias de las naciones pobres tiende a estimular el conumo de artículos de lujo en detrimento del ahorro. Este efecto se irá haciendo probablemente cada vez más pronunciado con la creciente integración del sistema capitalista mundial, y en consecuencia, constituirá una rémora, cuya gravedad se irá acentuando constantemente, para el ahorro privado interno en los países pobres... Por otra parte, la influencia del efecto demostración suele ser tan poderosa sobre las autoridades gubernamentales para incrementar los gastos públicos de consumo como lo es sobre los particulares para aumentar el consumo privado" (9).

La influyente Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina (CEPAL), tribuna de los economistas desarrollistas latinoamericanos, ha incorporado el efecto demostración en sus análisis económicos sobre la región, como lo evidencia el siguiente párrafo:

> "El hecho de que la desigualdad proporciona a los grupos de altos ingresos mayores entradas que a quienes ocupan posiciones inferiores en la escala respectiva, no viene al caso desde el punto de vista de las posibilidades de ahorro, ya que el patrón de consumo no está vinculado en absoluto con los que serían propios de los estratos inferiores de ingresos. El consumo está fuertemente influenciado por los niveles que rigen en los países industriales" (10).

---

(9) Weisskopf, Thomas. "Capitalism, Underdevelopment and the Future of the Poor Countries", **The Review of Radical Political Economics.** Winter, 1972, p. 16.

(10) Comisión Económica para la América Latina, **Income Distribution in Latin America.** (New York, United Nations, 1971), p. 23.

II. Hacia una Teoría Refinada del Efecto Demostración

EXAMEN CRITICO DE LOS SUPUESTOS DE LA TEORIA ECONOMICA MODERNA QUE DIFICULTAN LA ACEPTACION DEL E. D.

Como ya fue mencionado en páginas anteriores, el Efecto Demostración ha sido analizado con mayor o menor grado de profundidad por diversos economistas. Sin embargo, esos enfoques no han alcanzado todavía la necesaria amplitud para que pueda desarrollarse una teoría bien fundamentada sobre el problema, llevándolo al lugar destacado que debe corresponderle en los estudios sobre desarrollo económico. Por otra parte, no se ven los economistas dispuestos a continuar la obra de Duesemberry, Nurske, etc., promoviéndola y enriqueciéndola. Lo más que se le ha reconocido a Duesemberry es acceder a citar marginalmente su teoría en algunos textos de economía como una "hipótesis" alternativa (con respecto a la teoría neoclásica prevaleciente) para explicar el ahorro y el consumo; y en cuanto a los conceptos de Nurske sobre el mismo tema, apenas si se les menciona como una curiosidad, y con énfasis incluso más peyorativo, por los pocos economistas que se han dignado citarlos.

Ahora bien, no puede atribuirse a simple casualidad el hecho de que el E. D. haya sido mantenido al margen del contexto de la teoría económica en uso. Como el efecto demostración pone implícitamente en tela de juicio algunos de los supuestos básicos de la economía capitalista predominante, el resultado de ese enfrentamiento tenía que ser necesariamente la marginalización del E. D.

En este artículo nos proponemos contribuir a una mayor elaboración del concepto E. D. No obstante, antes de entrar en materia, y teniendo presentes las consideraciones que acaban de exponerse, estimamos imperativo esbozar un examen crítico de los supuestos de la teoría económica moderna que cierran el paso a la aceptación conceptual del E. D.

Desentenderse de los efectos económicos interpersonales e internacionales ha sido una de las características básicas

de la teoría actual sobre desarrollo económico. Tal actitud prejuiciada explica la escasa atención prestada tradicionalmente por los economistas a fenómenos como el E. D.

La persistencia demostrada por los economistas de Occidente en hacer de la economía una "ciencia exacta", tratando de "cuantificarla" en el mayor grado posible, los ha llevado a medir el éxito de todo proceso económico en términos de la magnitud de los **agregados** que genera. Los valores o componentes individuales no se toman en cuenta sino como simples valores "marginales", calificación esta que ya supone su subordinación al conjunto, es decir, al agregado. Este enfoque es el único que se ha venido utilizando para analizar el comportamiento de las principales variables económicas: consumo, ahorro y producción.

A nivel interpersonal, una de las implicaciones a que ha dado lugar este enfoque global aplicado por los economistas es la de adoptar el supuesto de que el comportamiento de cada persona en materia de consumo es independiente del que muestran los demás. Esta hipótesis es fundamental para la teoría general de la demanda, así como para el análisis de las funciones del ahorro global.

A nivel internacional, el supuesto correspondiente se ha centrado en considerar a los países como unidades aisladas en lo que respecta a sus alternativas de elección entre consumo y ahorro. El concepto de la "autonomía del consumidor" ha sido trasladado al nivel internacional como "autonomía nacional". El resultado de todo ello es que, tanto desde el punto de vista de la teoría como de la política económica internacional, se ha tendido a visualizar la función de consumo de los países como de origen exclusivamente nacional. Ahora bien, y puesto que el objetivo principal del presente trabajo consiste precisamente en analizar la situación a nivel internacional, estimamos oportuno citar un ejemplo en el cual se demuestra hasta qué punto esta hipótesis ha penetrado el pensamiento de los economistas. En efecto, la siguiente apreciación es típica de la tendencia a tratar los países como unidades aisladas:

> "... Un país que no puede utilizar **eficientemente los recursos de que ya dispone** no estará probable-

> mente en condiciones de **absorber** recursos adicionales provenientes de los programas de ayuda y usarlos con eficacia... A una conclusión similar puede llegarse en lo concerniente a la capacidad de una nación subdesarrollada para aprovechar en forma efectiva las oportunidades que se le presenten en el comercio internacional" (11). (Subrayado nuestro).

Esta desestimación que muestra la teoría económica convencional por los efectos económicos de las relaciones económicas interpersonales e internacionales puede atribuirse, fundamentalmente, a la experiencia económica histórica de los países industrializados de Occidente, donde se ha originado en su mayor parte esa teoría. El relativo éxito económico obtenido por dichos países en épocas anteriores ha influido para que sus economistas descarten los aspectos relacionados con los efectos económicos interpersonales, concentrando exclusivamente su atención en el comportamiento del agregado. Después de todo, el excedente social —sea cual fuere la forma en que ha sido generado— siempre llegó a registrar un monto suficiente y fue reinvertido en forma adecuada (por clases capitalistas idóneas) para mantener satisfecha a la mayoría de la población. En consecuencia, la doctrina del **laissez-faire** ha podido afrontar el desafío de otras ideologías económicas y todavía continúa siendo el pivote de la teoría económica occidental. El éxito mismo alcanzado por las economías industriales en lo que se refiere a depender en gran medida de sus propios mercados nacionales para promover y sostener su crecimiento, ha contribuido también a crear el supuesto implícito de que las economías "cerradas" (léase autónomas) deben constituir (aun cuando nunca haya ocurrido tal cosa) la forma natural de las economías nacionales.

Esta falla de la ciencia económica ortodoxa para admitir la existencia real de los efectos económicos interpersonales e internacionales no puede calificarse como accidental, sino

---

(11) Mynt, Hla. "Economic Theory and Development Policy", **Economics**, vol. XXXIV, Nº 134, mayo 1967.

como algo inherente a la naturaleza de los sistemas económicos capitalistas. En sistemas donde una minoría de la población (la clase capitalista) ha venido percibiendo la mayor parte de las ganancias derivadas del proceso económico, y donde la estructura básica de tales sistemas ha sido impuesta por dicha minoría, era lógico esperar que la economía fuera contemplada como una ciencia dedicada a analizar el comportamiento de individuos aislados que cumplen sus funciones económicas de modo independiente. Este ha sido un criterio **pro status quo**, según el cual el sistema económico no se considera principalmente en términos de las relaciones existentes entre unos hombres y otros (relaciones sociales), tal como debiera ser enfocado, sino en función de las relaciones entre hombres y bienes. Los sistemas educacionales de los países capitalistas, debido a su subordinación al sistema económico, han completado la tarea preparando economistas cuya formación resulta la más adecuada para interpretar el proceso económico en la forma ya descrita (12).

La sociedad es algo más que una aglomeración de individuos. Se trata de individuos entre quienes existen ciertas relaciones definidas. Pues bien, la forma de una sociedad es determinada por la que presenten tales relaciones. Si admitimos, por lo tanto, que las ciencias sociales deben tener como objetivo primordial el estudio de las mencionadas relaciones y los cambios que vayan experimentando a lo largo del tiempo, entonces se hace aún más patente la contradicción de que la economía (proclamada incluso por algunos como la "reina de las ciencias sociales") pueda desentenderse en absoluto del análisis de las relaciones sociales (interpersonales) de la producción y la distribución. Por otra parte, el progreso alcanzado por las ciencias que estudian la mente humana está demostrando cada vez más la sensibilidad del hombre ante las influencias recibidas del mundo exterior, especialmente de otros seres humanos (13). Por consiguiente,

(12) Este aspecto ha sido enfocado magistralmente por Martin Carnoy, **Education and Cultural Colonialism.** (New York, David McKay Co., Inc., 1974).

(13) El adelanto de la parapsicología, especialmente, ha permitido comprobar que la mente humana es un mecanismo ultrasensitivo, capaz de registrar no sólo las sensaciones más sutiles sin que pasen al estado consciente del individuo, sino en acumular in-

pretender que el comportamiento de los particulares en materia de consumo es independiente del que muestran los demás consumidores debe considerarse, por decir lo menos, como un supuesto totalmente irreal.

Por el mismo motivo, tiene todavía menos fundamento lógico hablar de naciones independientes entre sí al describir sus funciones de consumo. La noción de "economías cerradas" no ha correspondido jamás a la realidad, ni siquiera en el en el caso de las actuales economías industrializadas de Occidente, las cuales en verdad deben su desarrollo, en proporción cuantiosa, al empobrecimiento de las regiones no industriales del mundo. Más aún, entre esas economías existen vinculaciones comerciales recíprocas, cuya importancia ha quedado de manifiesto con la velocidad de las reacciones en cadena registradas cada vez que surge una crisis económica mundial (como la depresión de los años treinta). Y no sólo eso, sino que puede decirse que las economías industriales constituyen más bien la excepción que la regla en el mundo de hoy. Las que sí aparecen como típicas son las economías no industrializadas, pero con un importante sector externo, que en muchos casos es básico para su supervivencia. A este respecto, Dudley Seers ha expresado los siguientes conceptos:

> "Una economía industrial desarrollada no puede considerarse, por ningún respecto, como típica... Durante varias décadas sólo han existido muy pocas de tales economías, e incluso en nuestros días apenas representan una fracción muy exigua de la humanidad... el caso típico es el de una economía no industrializada en su mayor parte, cuyo comercio exterior consiste principalmente en vender productos primarios a cambio de bienes manufacturados. Hay alrededor de 100 economías identificables

---

formaciones provenientes de los más lejanos años de su vida. En lo concerniente a los descubrimientos más interesantes en el campo parapsicológico, pueden consultarse los excelentes trabajos incluidos en: Mitchell, Edgar, ed., **Psychic Exploration, A Challenge for Science.** (N. Y., Putnam's Sons, 1974).

de esta índole, que componen la gran mayoría de la población mundial" (14).

Parece, pues, evidente que si la ciencia económica está interesada en interpretar la realidad existente en la mayor parte de las naciones del mundo, no puede utilizar el supuesto de "autonomía nacional" como una base fiable para la elaboración de teorías; lo que se requiere más bien es aplicar a todas esas economías un enfoque dinámico, con énfasis especial en el intercambio comercial y, por consiguiente, en la organización de la economía mundial.

NUESTRO MODELO DE EFECTO DEMOSTRACION

Terminado ya el examen crítico que hemos realizado acerca de los supuestos de la teoría económica moderna que no permiten la aceptación del concepto E. D., pasaremos ahora a presentar nuestra propia formulación de dicho concepto.

Lo que nos interesa enfocar es el E. D. en los países en desarrollo —el efecto demostración a nivel internacional—, al que definiremos como el proceso mediante el cual los patrones de consumo de las naciones ricas son emulados por los habitantes de los países pobres. A fines analíticos, utilizaremos la siguiente descomposición del proceso para centrar el estudio:

1. País receptor - país transmisor.

   El país receptor será el que emula, y el país transmisor aquel de donde proviene el patrón de consumo.

2. El efecto demostración propiamente dicho.

   Se analizará en función de dos determinantes de gran importancia:

   a) Factor diferencial de ingresos entre el país recep-

(14) Seers, Dudley. "The Limitations of the Special Case", **Bulletin of the Oxford Institute of Economics and Statistics**, vol. 25, Nº 2, mayo 1963, p. 77-79.

tor y el país transmisor. Dicho diferencial es de especial relevancia para determinar el E. D., pues mientras mayor sea su cuantía, más graves serán las inducciones al desahorro producidas por el E. D. en la unidad que emula. Ese diferencial puede analizarse a dos niveles:

a_1) **A nivel externo:** diferencial de ingresos entre la minoría privilegiada (que detenta la mayor parte del ingreso) del país receptor y la población del país transmisor.

a_2) **A nivel interno:** diferencial de ingresos entre la minoría privilegiada del país receptor y el resto de su población.

b) Factor grado de comunicación existente entre el país receptor y el país transmisor. Este aspecto es muy importante para determinar el E. D., pues mientras más intenso sea el grado de comunicación entre ambos países, se incrementarán también las posibilidades de que la nación receptora se sienta impulsada a emular los patrones de consumo del país transmisor. Ese flujo comunicacional es susceptible igualmente de análisis a dos niveles:

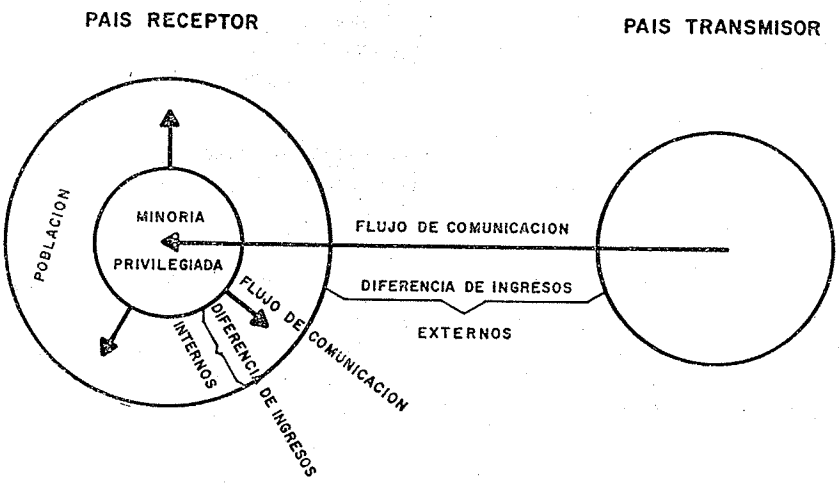
b_1) **A nivel externo:** Flujo de comunicación entre la minoría privilegiada del país receptor y la población del país transmisor.

b_2) **A nivel interno:** Flujo de comunicación entre la minoría privilegiada del país receptor y el resto de su población.

3. Por último, se seleccionará un bien específico procedente del país transmisor, y se analizarán —principalmente en términos de los efectos que ejercen sobre la estructura productiva del país receptor— las consecuencias de su incorporación a los patrones de consumo de este último.

El siguiente gráfico puede servir como representación esquemática del modelo analítico que acabamos de presentar para el E. D.

DESCOMPOSICION ANALITICA DEL E.D.



EJEMPLO EMPIRICO: EL CASO DE VENEZUELA Y LOS ESTADOS UNIDOS

Como ejemplo empírico de nuestro modelo, el país receptor será Venezuela; el país transmisor, Estados Unidos; y el bien seleccionado, los televisores (*). Asimismo, la estricta

(*) En realidad, los televisores no constituyen el producto más adecuado para nuestro análisis del efecto demostración, a causa de su característica dual de bien de consumo y de medio de comunicación, pero no hemos tenido otra alternativa de elección, por no disponer de informaciones completas y satisfactorias para otro tipo de bienes que resultaran más apropiados (por ejemplo, los automóviles). Sin embargo, confiamos en que el lector, a sabiendas de estas reservas, estará alerta ante cualquier posible confusión a que pueda prestarse el análisis con motivo de la dualidad antes mencionada.

aplicabilidad del modelo estará sujeta a la disponibilidad de los datos correspondientes a cada uno de los elementos discriminados. Observemos, finalmente, que la clase privilegiada venezolana estará constituida por el 20% de la población que ocupa el lugar más elevado en la escala de ingresos.

Analicemos primeramente **el factor "diferencial de ingresos". A nivel externo,** el ingreso personal de los miembros de la clase privilegiada de Venezuela equivale aproximadamente, en promedio, a la mitad del que perciben los de la población norteamericana (15). Para 1971, el ingreso medio per cápita del 20% más favorecido de la población venezolana era del orden de $ 2.500, frente a $ 5.160 en los Estados Unidos (16). **A nivel interno,** el diferencial de ingresos entre la minoría venezolana y el resto de la población es uno de los más considerables en la América Latina, relación que excede la proporción 6 a 1. Esa minoría, en proporción abrumadora, reside en los centros urbanos, especialmente en la reducida área geográfica de las inmediaciones de la capital (Caracas).

Por su parte, los grupos de ingresos menos favorecidos del resto de la población son principalmente de origen rural, y viven en el interior del país. Los datos de orden empírico que se citan a continuación documentan suficientemente el diagnóstico así formulado:

De un estudio efectuado por la CEPAL (1971) (17):

1. Distribución del ingreso personal.

   a) participación porcentual de la minoría y del resto de la población:

---

(15) Si bien es posible que este diferencial haya disminuido como resultado de la reciente bonanza petrolera (producida por el aumento en los precios del petróleo), no creemos que tal reducción sea tan significativa como para alterar esta relación básica (estimada en alrededor de la mitad), debido a lo reciente de la nueva situación y a la cautelosa política seguida por el Gobierno en cuanto al gasto de esos ingresos adicionales.

(16) La cifra correspondiente a Estados Unidos se tomó del **World Bank Atlas** (1973); la de Venezuela es aproximada, y ha sido elaborada por el autor en base a diversas estimaciones.

(17) Comisión Económica para la América Latina, **Income Distribution in Latin America.** (New Yor, United Nations, 1971)

Minoría (20% con mayores ingresos)	Mayoría	
58%	42%	del ingreso

b) Coeficiente de concentración muy alto (0,513), o sea, el segundo en la muestra examinada para 7 países de la América Latina. (En dicha muestra aparecen los siguientes países, en orden decreciente de desigualdad: Brasil, Venezuela y El Salvador, México, Costa Rica, Panamá, Argentina y Colombia).

2. Distribución urbano-rural:

3/4 de la minoría (el 20% con mayores ingresos) reside en las grandes ciudades.

3/4 del 20% más pobre de la población vive en áreas rurales.

Según datos presentados por Maza Zavala (1967) (18):

3. Distribución geográfica:

	% del territorio nacional	% de población	% del Ingreso Nacional
"Centro" (incluye la capital y zonas circunvecinas)	5	42 (22 en Caracas)	65
"Periferia"	95	58	35

Analizaremos ahora **el factor "flujo de comunicación".** Escogeremos **los medios de comunicación venezolanos que actúan simultáneamente como transmisores a nivel externo** (entre la minoría venezolana privilegiada y los Estados Unidos) y a **nivel interno** (entre dicha minoría y el resto de la población de Venezuela). El motivo de que ese medio de

(18) Maza Zavala, D. F. **"El Caso Venezolano"; la Insuficiencia del Ahorro Nacional en América Latina.** (Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1967), p. 130.

comunicación social pueda cubrir al mismo tiempo los dos niveles mencionados obedece al patrón norteamericanizante que rige la operación de los medios nacionales de comunicación, característica que les permite transmitir simultáneamente valores propios de los Estados Unidos a la minoría privilegiada venezolana, y de ésta al resto de la población. En consecuencia, examinaremos el efecto que los medios de comunicación social ejercen sobre la población en su conjunto, sin distinguir entre minoría y mayoría, porque sería innecesaria tal discriminación, y también porque en esa forma son de más fácil acceso los datos requeridos. Enfocaremos con mayor detenimiento el factor flujo de comunicación, pues es el que presenta más complejidad para establecer sus vinculaciones con el E. D. El problema que nos proponemos tratar de dilucidar es la manera en que los medios de comunicación social venezolanos influyen para que los habitantes del país adopten patrones norteamericanos de cosumo.

Comencemos por analizar los rasgos más resaltantes, a los fines del presente estudio, del usuario de los medios de comunicación social en Venezuela, información esta que resulta indispensable para poder evaluar luego el efecto del mensaje transmitido a la población. Alrededor del 80% de los venezolanos (cuyo número se aproxima ya a los 11 millones) es contactado por una u otra forma de los medios de comunicación (19). Por consiguiente, el usuario de que tratamos debe ser considerado, en su mayoría, como un venezolano típico, cuyas características pasamos a señalar.

El venezolano típico (de aquí en adelante lo llamaremos simplemente "el venezolano") es producto de una amalgama racial formada por antepasados blancos, negros e indios. Es un mestizo y, en consecuencia, resulta inútil la aplicación de cartabones grupales étnicos para entender sus relaciones con sus compatriotas. Su cultura está basada en tradiciones hispánicas, diversificadas por el aporte de africanos e indios. Habla español y es católico. Puede considerarse que, en su

(19) Para 1970, se estimaba en casi 8 millones el número de radioescuchas en todo el país; en 4 millones los telespectadores, y en alrededor de 1,5 millones los lectores habituales de la prensa nacional.

mayoría, sabe leer y escribir (la tasa nacional de alfabetismo se cifra en un 86%) y vive en una ciudad (tal como lo hace el 80% de la población) o se mantiene en contacto, en una u otra forma, con las zonas urbanas. En lo que respecta a su bienestar económico, y pese al elevado ingreso per cápita que muestran las respectivas estadísticas nacionales, es muy insatisfactorio, ya que todavía no ha podido llenar sus necesidades físicas más elementales, entre ellas las de vivienda y alimentación adecuadas, que constituyen sus mayores preocupaciones. Esta situación obedece a las siguientes razones: la ya mencionada distorsión en la distribución del ingreso, la falta de oportunidades de empleo y el alto costo de la vida. Venezuela, a pesar de su rutilante prosperidad petrolera, no ha logrado resolver aún el problema de infraconsumo que afecta a la mayoría de su población. Continúa siendo, pues, un país subdesarrollado.

Ahora bien, ¿cuáles son los efectos que producen los medios de comunicación social sobre el usuario que acabamos de describir? Demos una ojeada a algunos estudios empíricos donde se ha enfocado el impacto de la televisión, la cual es, entre los diversos medios de comunicación, el más efectivo de todos. Como paso previo, observemos ante todo que: 1) los programas norteamericanos (traducidos al español) equivalen aproximadamente a la mitad del tiempo total de la programación televisada en Venezuela (20); 2) es muy alta (34%) (21) la participación del componente publicitario dentro del tiempo total cubierto por la televisión (en efecto, se estima que en los demás países de la América Latina, el tiempo destinado a la propaganda comercial televisada sólo representa un 20%) (22).

J. M. Salazar (1961) (23), luego de examinar una muestra de las series norteamericanas que se transmiten por la televisión venezolana, ha llegado a las conclusiones siguientes:

---

(20) Pasquali, Antonio. **Comunicación y Cultura de Masas.** (Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1963), p. 158.

(21) Ibid.

(22) Varis, Tapio. **International Inventory of Television Programme Structure and the Flow of TV Programs.** (Tampere, 1973), p. 46.

(23) Salazar, J. M. "Televisión, Actitudes y Propaganda", **Foro sobre la Televisión Venezolana.** (Caracas, CEHE, Universidad Central de Venezuela, 1962).

1. Principales valores exaltados por los programas:

dinero	74%
fuerza bruta	52%
astucia-engaño	45%

2. Protagonista y su nacionalidad:

héroe: norteamericano	100%;	extranjero	0%
villano: norteamericano	78%;	extranjero	32%

3. Protagonista y su clase social:

héroe: de clase media	75%;	de clase baja	15%
villano: de clase media	15%;	de clase baja	45%

II. Santoro (1967) (24) ha analizado, en un estudio más reciente y elaborado, el efecto de la televisión para formar imágenes y conceptos estereotipados en los niños venezolanos. De las distintas estaciones de televisión, escogió en forma aleatoria 144 comerciales y 50 programas. En cuanto a los niños, utilizó una muestra formada por 438 alumnos de sexto grado en escuelas de Caracas. Resumimos seguidamente los resultados de su investigación que consideramos más pertinentes a nuestro estudio:

1. En forma preliminar, observa las metas de motivación que persigue la propaganda televisada:

prestigio	24%	70%
posición social		
hermosura física	15%	
salud	31%	

(24) Santoro, Eduardo. **La Televisión Venezolana y la Formación de Estereotipos en el Niño.** (Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1968), p. 256, p. 255, pp. 256-66, p. 265.

A título complementario, agrega esta expresiva descripción:

> "La belleza y el prestigio son presentados en forma de competencia, de exaltar una mentalidad individualista, de superar a otras personas en el logro de fines triviales. La obtención de salud no se realiza por la vía regular, alimentación adecuada, etc., sino por el consumo de productos que contienen fórmulas "mágicas", componentes extraños con nombres ficticios".

2. En lo que respecta al aspecto fundamental del estudio, los conceptos e imágenes que —según la síntesis expuesta por Santoro— quedan arraigados en las mentes infantiles después de ver tales programas de televisión, son los siguientes:

> "El bueno es americano, los malos de otros países, especialmente chinos o alemanes. Los buenos y los malos usan nombres ingleses. Cuando hay nombres en castellano, son los malos quienes los usan... Los buenos son blancos, solteros, ricos y pueden trabajar como policías, militares. Los malos son pobres, negros, oficinistas y obreros".

Y en lo que atañe a la concepción general del mundo y de la vida:

> "La vida es para gozarla" y divertirse. Lo importante en la vida es tener una posición. El tener dinero y ser bello. Los momentos más placenteros se encuentran en un buen whisky, un buen cigarrillo y una rubia (o varias) a nuestro lado. El dinero lo puede obtener por el juego o el robo..."

Para finalizar, Santoro explica la situación de esta manera:

> "Los estereotipos formados están en función del material transmitido. La mayor parte de nuestros programas de televisión se producen en los Estados Unidos, y son presentados sin supervisión ni control oficial".

III. Brito Figueroa (1972) (25), si bien con métodos menos riguroso, ha analizado los comerciales televisados que se presentan en Venezuela, llegando a la conclusión de que dicho material está dirigido a estimular la competición individualista y el materialismo. Citemos, por ejemplo, la elocuente descripción que hace de uno de esos comerciales:

> "Esta cuña presenta a un hombre joven vestido a la moda, elegantemente y de acuerdo con la ocasión (traje deportivo, traje de gala, de trabajo, etc.). La cuña va presentando alternativamente las "exquisitas" preferencias de este "triunfador":
>
> | | |
> |---|---|
> | Su avión: | Cessna |
> | Su carro: | Continental |
> | Su cuadro: | Renoir |
> | Su whisky: | Chequers |
>
> Las escenas que integran esta cuña se completan con mujeres insinuantes que se aproximan al "feliz triunfador..." (Las citas internas y la parte central del comentario corresponden al texto del comercial).

En resumen, las evidencias examinadas demuestran que el mensaje transmitido por la televisión venezolana, a causa de su patrón norteamericanizante, no sólo está casi siempre en contradicción con los valores culturales de la población (por ejemplo, al trasladar a Venezuela discriminaciones socio-raciales propias de la colectividad estadounidense), sino que también —y esto es algo de extrema importancia para la tesis sustentada en el presente estudio— estimula patrones de consumo (norteamericanos) de artículos de lujo o cuya índole no se adapta a la situación real de la mayoría de los telespectadores, formada por personas que no han podido satisfacer todavía necesidades materiales básicas.

El mismo patrón norteamericanizante de consumo y de valores culturales configura igualmente a los otros dos medios

---

(25) Brito Figueroa, Federico. **Venezuela Contemporánea: País Colonial.** (Caracas, Venediciones, C. A., 1972), pp. 160-61.

de comunicación social: la radio y la prensa. Los estudios empíricos realizados tanto por Pasquali (1963) (26) como por Marta Colomina (1968) (27) demuestran que los comerciales radiados tienden asimismo a canalizar, en proporción considerable, el consumo de la población hacia patrones norteamericanos. En lo que se refiere a la prensa, Rodolfo Quintero (1968) (28) ha efectuado una investigación sobre el contenido de varios periódicos de Caracas, y vale la pena transcribir —por lo elocuentes— sus conclusiones sobre el particular:

> "Puede estimarse que más del 50% del total de páginas del contenido de los periódicos revela su dependencia, y posiblemente la de sus lectores, con respecto a la civilización "gringa" en cuanto a informaciones, formación y dirección de la opinión pública, conceptos sobre la vida, conducta en la familia y en la sociedad, recreación y transporte".

No tienen nada de causal las vinculaciones entre el mensaje publicitario de los medios de comunicación social y el estímulo a la adopción de patrones norteamericanos de consumo. Tales nexos están dados por la propia estructura del sistema de comunicación social, operado comercialmente, que existe en Venezuela. Los tres componentes del sistema: empresas comerciales, agencias de publicidad y medios de comunicación social están sometidos a una fuerte influencia de los Estados Unidos, tanto en lo que se refiere a la propiedad de las empresas como a sus procedimientos operativos:

1. Las principales anunciadoras, de las empresas comerciales que operan en Venezuela, son norteamericanas. La Colgate Palmolive y la Procter & Gamble, multinacionales estadounidenses ampliamente conocidas, encabezan la lista de las empresas que realizan mayo-

(26) Pasquali, **ob. cit.**, pp. 11-12 y p. 119.

(27) Colomina, Marta. **El Huésped Alienante.** (Maracaibo, Universidad del Zulia, 1968), p. 19.

(28) Quintero, Rodolfo. **La Cultura del Petróleo.** (Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1968), p. 104.

res gastos de propaganda por radio y televisión en el país (29).

2. Las cinco empresas de publicidad más importantes de Venezuela están controladas, parcial o totalmente, por compañías norteamericanas (30).

3. Y en lo que respecta a los medios de comunicación social —con los cuales se completa la cadena— cabe observar que la propiedad de las tres estaciones de televisión comercial que operan en el país se encuentra concentrada en manos de compañías norteamericanas (están presentes las "tres grandes": CBS, ABC y NBC) y de dos consorcios locales estrechamente relacionados con intereses de los Estados Unidos (31).

Este sistema se orienta fundamentalmente, desde luego, hacia el usuario de los medios de comunicación social, o hacia el **consumidor** (para las agencias de publicidad y empresas comerciales).

Terminamos así nuestro examen de los dos factores determinantes del E. D., del diferencial de ingresos y del flujo comunicacional en Venezuela. Son ya obvias las implicaciones existentes. El mensaje norteamericanizante que se transmite

---

(29) Navarro Sotillo, Próspero. **La Publicidad en Venezuela.** (Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1962), p. 52.

(30) Pasquali, **ob. cit.**, pp. 76-77. Esta determinación de una correlación positiva entre las ventas de productos de los Estados Unidos y la norteamericanización de las actividades publicitarias en Venezuela, ha sido también detectada por Wells en otros países latinoamericanos, a los que corresponde una alta correlación ($r = 0{,}99$) entre la inversión de los Estados Unidos, representada en bienes manufacturados, y los gastos de propaganda. Véase: Wells, Allan, **Picture-Tube Imperialism? The Impact of U. S. Television in Latin America.** (New York, Orbis Book, 1972), p. 175.

(31) Brito Figueroa, **ob. cit.**, pp. 160-61. Si bien esta situación se ha venido modificando un tanto a causa de las medidas adoptadas recientemente por el Gobierno con el propósito de que la propiedad del capital de las empresas de televisión pase mayoritariamente a poder de los venezolanos, puede afirmarse que —en lo esencial— continúa siendo prácticamente la misma.

por los medios de comunicación social y que afecta simultáneamente a la minoría privilegiada y al resto de la población (teniendo presente su efecto tanto a nivel externo como interno) está induciendo en el país la adopción de patrones de consumo típicos de los Estados Unidos y la preferencia por bienes y servicios provenientes de dicha nación. Dada esta orientación de la demanda, el factor diferencial de ingreso (el ingreso promedio de la minoría privilegiada es menos de la mitad del que acusa la población norteamericana, en tanto que el mismo promedio, en el caso de la mayoría, equivale a menos de una sexta parte del ingreso percibido por dicho grupo minoritario, y a menos de un dozavo del de los habitantes de los Estados Unidos) sólo puede acarrear efectos de desahorro para la totalidad de los venezolanos, cuando la demanda de productos norteamericanos coincide con la oferta. Lamentamos no haber podido disponer de datos fiables acerca de la relación ingreso/consumo, tanto para la minoría (32) como para la mayoría, que nos permitan determinar más exactamente las verdaderas dimensiones a que alcanza el E. D. en el país. Sin embargo, el análisis que hemos hecho en el caso de los televisores, como bien específico de consumo —seleccionado para el estudio— ejemplifica suficientemente las consecuencias que el E. D., al estimular el desahorro, produce en la economía nacional.

Nuestro concepto de que los televisores constituyen un artículo de uso suntuario en Venezuela se basa en las razones siguientes: la mayoría de las familias venezolanas que han

(32) Debe reconocerse, no obstante, que existe un estudio bien documentado sobre la minoría formada por los latifundistas chilenos (y cuyos resultados consideramos igualmente aplicables a los grandes terratenientes de otros países latinoamericanos). Según las conclusiones alcanzadas en dicho estudio, los latifundistas chilenos muestran una alta propensión al gasto, el cual es orientado por el E. D.; sus desembolsos representan entre el 90 y el 95% de su ingreso personal, con la particularidad de que el 75% de dichos gastos se destina a la adquisición de bienes y servicios suntuarios (automóviles, viajes, etc.). (Véase: Stenberg, Marvin, "The Latifundists; the Impact of hihs Income Expenditure Patterns on Investment and Consumption in Latin America", **Studies in Comparative Internacional Development,** vol. VII, 1971-1972).

adquirido un televisor viven a un nivel de pobreza que no les permite subvenir a sus necesidades elementales básicas. Dentro de este contexto es, pues, evidente, que la compra de uno de esos aparatos representa un lujo en Venezuela (33), no probablemente en el caso de las clases pudientes, pero sí en el de la mayoría de la población. En las cifras (34) que seguidamente presentamos puede apreciarse el impacto que ejerce la compra de un televisor sobre el "presupuesto" anual de una familia venezolana pobre, en contraste con otra del mismo estrato (términos de comparación bastante liberales) en los Estados Unidos. En ambos casos se contempla la situación de una familia formada por seis personas.

	Costo promedio de un televisor (en blanco y negro)	Ingreso promedio anual ("a nivel de subsistencia") en cada país	Precio del televisor como porcentaje del ingreso anual
Estados Unidos	$ 85	$ 6.000	1,6%
Venezuela	$ 280	$ 2.700	10,0%

Por otra parte, los efectos que en materia de desahorro produce esta situación en el caso de las familias pobres de Venezuela, son sustancialmente más graves para el país, en virtud de que, a diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos,

1. Las familias pobres de seis personas constituyen la mayoría de los compradores de televisores en Venezuela.
2. Dichas familias constituyen la mayoría de la población del país.

---

(33) Basta con echar una ojeada a las míseras viviendas llamadas "ranchos" que circunvalan a Caracas (en las cuales reside alrededor de una tercera parte de la población de la ciudad) para captar la irracionalidad económica del E. D.: en efecto, en las techumbres de muchos de esos ranchos (que se mantienen en pie a duras penas, y en cuyo interior se apiñan familias numerosas, constreñidas a vivir dentro de un espacio muy reducido y en condiciones infrahumanas) son visibles antenas de televisión!

(34) Los datos se toman de Martínez Galdeano y J. Martínez Terrero, "El Negocio de la Televisión en Venezuela", revista SIC, Caracas, Nº 349, nov. 1972, pp. 400-01.

Como resultado del creciente consumo de televisores en Venezuela, desde 1964 (35) se estableció una industria "nacional" para fabricarlos internamente, pero sus costos de producción son muy elevados, impone un alto consumo de divisas y emplea mano de obra en proporción bastante exigua. Ello está demostrado por las siguientes cifras (36): 1) Sus costos son tres veces mayores que los de la respectiva industria norteamericana; 2) tiene que importar el 36% de sus insumos en materiades y de otra índole; 3) la mano de obra sólo representa el 10% de los insumos.

La televisión es apenas un ejemplo de la diversa gama de productos norteamericanos que el E. D. ha logrado introducir en Venezuela, productos que corresponden a patrones de consumo propios de los Estados Unidos y cuyo efecto en última instancia sobre la economía ha sido la promoción de una estructura productiva también con pretensiones de emulación (en cuanto a la fabricación de esos bienes), que luego se ha venido mostrando ineficaz, excesivamente costosa e irracional, si se tiene en cuenta las necesidades reales de la mayoría de la población. Las bebidas de origen extranjero y los automóviles podrían servir asimismo de ejemplo, entre muchos otros (37). Sería interesante realizar, para otros productos,

---

(35) Antes de ese entonces, todos los televisores que se vendían en el país eran importados de los Estados Unidos. El consumo respectivo creció un 570% en el período 1955-60, ocupando el segundo lugar, en cuanto a tasa de crecimiento, en la América Latina durante ese mismo lapso (Wells, **ob. cit.**, p. 178); y en términos absolutos, llegó a promediar alrededor de 48.000 receptores entre 1961 y 1963. (Galdeano y Terrero, **ob. cit.**, p. 399).

(36) Galdeano y Terrero, **ibid.**

(37) Venezuela se ha convertido ya en uno de los más grandes importadores de Cadillacs Eldorado, whisky y champaña. Véase, en tal sentido, "Venezuela, the petrolear society", **Time**, diciembre 16, 1974.

El caso de los automóviles resulta todavía más interesante. Venezuela es uno de los mayores compradores de automóviles en el mundo, prevaleciendo en grado mayoritario el tipo de transporte individual (tal como ocurre en los Estados Unidos). El país ocupa, en el consumo per cápita de automóviles, el segundo lugar en Latinoamérica (**New York Times**, febrero 2, 1975), y la industria automovilística establecida en la nación para satisfacer la ávida demanda de vehículos por parte del

un análisis similar al que se hizo de la televisión, o sea, en términos del impacto que su consumo ejerce sobre el presupuesto de las familias venezolanas en comparación con el que produce sobre un presupuesto familiar norteamericano para determinar sus efectos en materia de desahorro) y evaluar las realizaciones de las correspondientes industrias de "sustitución de importaciones" (a fin de apreciar con mayor exactitud la naturaleza ineficiente de las mismas). De dicho análisis se derivarían, con toda seguridad, resultados análogos a los ya obtenidos en el caso de la televisión.

Son, pues, obvias las vinculaciones entre el D.E. y el subdesarrollo de Venezuela. En definitiva, el D.E. ha estado fomentando en el país el establecimiento de un modelo de desarrollo dependiente (de los Estados Unidos), basado en una quimérica industrialización orientada a la sustitución de importaciones. Ese tipo de industrialización depende fundamentalmente de la tecnología y de los insumos norteamericanos, y ha sido diseñada para ajustarse a los patrones de consumo de la misma procedencia introducidos al país (los cuales sólo están realmente al alcance de una minoría de la población), utilizando mano de obra en grado muy reducido (a causa de las técnicas importadas que pone en práctica, basadas en un uso intensivo del capital). De esta situación global se deriva, en última instancia, una amenaza de estancamiento que se cierne sobre la economía, debido al insuficiente dinamismo de este modelo de desarrollo. (Diagnóstico de Furtado).

Alrededor del 80% del mercado nacional de bienes manu-

---

público absorbe una cuantiosa parte del gasto nacional. Un autor venezolano estima que los gastos de producción, mantenimiento e infraestructura, relacionados con los automóviles, representan en Venezuela alrededor del 10% del ingreso nacional. (Domingo Alberto Rangel, **La Oligarquía del Dinero.** Caracas, Editorial Fuentes, 1973, p. 340). Con respecto al consumo de divisas y al grado de eficiencia, cabe observar que el componente importado de la industria automovilística venezolana ha sido estimado en un 92%. (Baranson, Jack, "Automotive Industries in Developing Countries", **World Bank Staff Occasional Papers,** 1969), p. 67).

facturados se encuentra en la Zona Central (38), donde reside, como ya fue observado, sólo el 42% de la población (incluida la minoría). El efecto colateral se traduce, por supuesto, en una perturbadora tendencia a intensificar aún más la concentración de la industria, ya que ésta se agrupa donde existe el mercado: el 81% de las industrias dinámicas (cuya tasa de crecimiento es mayor que la del promedio nacional) está ubicado en la Zona Central (39). Por otra parte, ello contribuye a la descapitalización de la periferia, tanto en recursos humanos como financieros, en favor del Centro. Es tan fuerte la gravitación económica que éste ejerce sobre el resto del país, que la mayoría de los contingentes migratorios, que, procedentes de otras partes de la nación, afluyen a Caracas (cuya vertiginosa tasa de crecimiento poblacional se deriva en gran medida de esa migración), no provienen de las zonas rurales, como se cree generalmente, sino de otras ciudades (40).

El hecho de que sólo se utilicen las dos terceras partes de la capacidad industrial instalada, delata ya la insuficiencia del mercado y el empleo de técnicas basadas en una alta densidad de capital, que fueron diseñadas originalmente con vistas a la producción para el gran mercado de los Estados Unidos (41). El uso de esas técnicas explica la escasa capacidad de la industria para absorber la fuerza de trabajo desempleada y la que se va incorporando anualmente al mercado laboral. La tasa de ocupación fluctúa alrededor del 12%.

---

(38) Travieso, Fernando. "Venezuela Problema. Aspectos Regionales y Urbanos", **Cuadernos Bimensuales "S"**, Nº 1, Nov.-Dic. 1971, p. 37.

(39) **Ibid.**, p. 38. No es incidental, ciertamente, que todas las televisoras del país, así como las más potentes estaciones de radio y los principales periódicos (es decir, los medios de comunicación social con fines comerciales) estén localizados también en el Centro.

(40) En 1967, el 51% de estos grupos migratorios procedía de centros urbanos con población superior a los 20.000 habitantes, y sólo el 5,7% de las áreas rurales. (Chi-Yi-Chen, **Los Pobladores de Caracas y su Procedencia. Resultados de una Encuesta.** (Caracas, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Católica "Andrés Bello", 1970), p. 19.

(41) Martínez Galdeano, Fernando. "Hacia una Economía No-Dependiente", SIC, Nº 359, noviembre 1972, p. 403.

Ahora bien, se estima en unos 11.000 el número promedio anual de empleos creados por la industria manufacturera en los últimos años, frente a una tasa de 100.000 personas que crece anualmente la fuerza de trabajo (42).

Conclusión

El problema del Efecto Demostración es común a la mayoría de los países del Tercer Mundo. Existen suficientes evidencias para documentar la existencia de una notoria desigualdad en la distribución del ingreso de los mismos. Y en cuanto a la transmisión de modelos de consumo procedentes de los países industriales, especialmente de los Estados Unidos (que supera en gran medida a todos los demás en esa función), cada día se cuenta con pruebas más convincentes de que el mismo modelo norteamericanizante que configura a los medios de comunicación social en Venezuela prevalece igualmente en muchos otros países del Tercer Mundo (43).

El E.D. es una características lógica del sistema capitalista mundial. La acumulación de poderío económico y de tecnología comunicacional en las naciones industriales convierte prácticamente en un mito el "libre comercio" y el "libre flujo de informaciones" entre dichos países y el Tercer Mundo. La situación real podría definirse más adecuadamente como un "comercio impuesto" (lo que hoy se califica como **inversiones**) y un "flujo de información impuesto", reflejando la tendencia permanente de los países industriales a imponer la aceptación de sus patrones de consumo en los países del Tercer Mundo, a fin de contar con mercados para sus bienes y servicios, cuando así lo requieran.

Este cuadro se complementa con la flagrante desigualdad que, en lo que respecta a la distribución del ingreso, existe

(42) Martínez Galdeano, Fernando. "Hacia una Economía No-Dependiente", SIC, Nº 359, noviembre 1972, p. 403.

(43) Véanse al respecto las obras siguientes: Herbert Schiller (**Mass Communication and American Empire**), Tapio Varis (**International Inventory of Television Programme Structure and the Flow of TV Programs**), y Allan Wells (**Picture-Tube Imperialism? The Impact of U. S. Television in Latin America**).

en los países tercermundistas, lo cual contribuye a concentrar el poder adquisitivo en las respectivas minorías de sus poblaciones. Ello no es, sin embargo, sino el reflejo del problema —más importante todavía— de la concentración del aparato productivo de dichos países en manos de minorías asociadas a intereses foráneos. Tales sistemas suelen denominarse "capitalismos dependientes", los cuales incuban en sí mismos el germen de su propia destrucción a causa del inminente estancamiento que los amenaza, pues es obvio que ninguna economía nacional puede autosostenerse en base a la existencia de minorías privilegiadas y de masas cuyo empobrecimiento es cada vez más acentuado.

La finalidad que nos hemos propuesto en el presente estudio es la de poner de relieve la importancia que tiene el Efecto Demostración como factor explicativo del subdesarrollo. Y si bien podríamos darnos por satisfechos con las explicaciones y ejemplos consignados en nuestro trabajo, estimamos que no debemos darlo por terminado sin antes exponer algunos comentarios sobre cuáles deberían ser las políticas básicas que convendría adoptar para afrontar el problema en la actualidad, cuando los habitantes del Tercer Mundo van haciéndose cada vez más conscientes de la opresión económica a que se encuentran sometidos.

El objetivo fundamental que debería perseguirse en tal sentido consiste en desembarazarse de esos sistemas de capitalismo dependiente. A tal efecto, debería actuarse con efectividad en dos campos:

A nivel interno: Abordar resueltamente, a todos sus niveles, el problema de la desigualdad de ingresos: distribución del ingreso personal y distribución geográfica (urbana y rural), hasta llegar en definitiva a lo que constituye el meollo de la cuestión: el nivel de distribución de los medios de producción, o sea, eliminar el poder que hoy tienen las minorías para determinar los patrones "nacionales" de consumo y producción. Es cierto que el actual Gobierno de Venezuela ha adoptado algunas acciones positivas para aliviar la desigualdad de ingresos predominante en el país, a través de su reciente programa de "descentralización industrial forzosa" (que obligará a trasladar al interior algunas indus-

trias), y el cual incide tanto sobre las ya establecidas en la capital como sobre las que lleguen a instalarse en lo sucesivo. Pero esa medida dista mucho de ser suficiente. Se requieren transformaciones más sustanciales. 2) Poner los medios de comunicación social al servicio de la comunidad. En consecuencia, el Estado deberá intervenir los medios de comunicación social actualmente de propiedad privada para poner fin a sus patrones de operación, moldeados en el extranjero, manejados con espíritu exclusivamente comercial y orientados hacia la maximización de beneficios. También en este caso las autoridades venezolanas han adoptado recientemente medidas tendientes a corregir la situación, entre las cuales cabe mencionar la obligación impuesta a las televisoras de propiedad norteamericana de traspasar su capital, dentro de los próximos tres años, a empresas venezolanas, así como la adquisición, por parte del Gobierno, de una de la más importantes estaciones de televisión del país. Tales medidas, sin embargo, sólo atacan superficialmente el problema planteado. Afectar la propiedad no basta; se requiere que los patrones operativos de los medios de comunicación social, hoy vigentes, sean reemplazados por otros que respondan más adecuadamente a las necesidades de la comunidad.

A nivel externo: Cuestionar en toda su extensión los nexos con las naciones industriales a fin de identificar las relaciones claves en materia de dependencia cultural y económica para atacarlas a fondo. Debe cesar por completo la ciega imitación de los modelos de desarrollo propios de los países industrializados. Las naciones del Tercer Mundo tienen que estructurar economías que respondan a los requerimientos nacionales y que se adapten a ellos. El problema es básico para su supervivencia. En efecto, ¿qué puede quedarle a un país cuando se le niegan sus posibilidades de identidad cultural y económica, y cuanto todo lo que se había logrado a ese respecto (antes del colonialismo) se somete inescrupulosamente, en un lapso de muy breves años, a un torrente abrumador de influencias alienantes y opresivas?

Es ésta el área fundamental donde deben realizarse los mayores esfuerzos para hacer frente a problemas como el que plantea el Efecto Demostración. Igualmente éste es el contexto

dentro del cual han de iniciarse los otros cambios que se requieren y que ya fueron mencionados. Ahora bien, en este aspecto es muy poco lo que está haciendo Venezuela. Los venezolanos siguen buscando en el exterior casi todos los elementos que determinen su autodefinición y, por desgracia, la mentalidad de "frenético despilfarro" que se ha ido configurando como producto del auge petrolero no ha resultado provechosa a la nación sino al contrario. Mientras el país no lleve a cabo su propia revolución cultural, para cuestionar sus nexos de dependencia y emprenda con decisión un proceso **verdaderamente nacional** de auténtico desarrollo, el Efecto Demostración continuará siendo un obstáculo fundamental para el desarrollo venezolano.

CEPAL. BOLETÍN ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA VOL.I N. 2. PP. 17-31. AÑO 1954

EL MODELO DE INSUMO-PRODUCTO

*Sus características generales y las posibilidades de aplicarlo en el caso de un país latinoamericano**

INTRODUCCION

En los últimos años ha sido manifiesto entre los economistas latinoamericanos un interés creciente por las investigaciones que han venido efectuándose en materia de relaciones inter-industriales. Ese interés aparejó una comprensible preocupación por examinar la utilidad que un modelo de insumo-producto podría prestar en el análisis de los problemas económicos de los países de América Latina.

Como muy bien se ha hecho notar,[1] hace ya unos dos siglos que François Quesnay llamara la atención en su *Tableau Economique* acerca de la importancia de considerar la interdependencia existente entre distintos sectores de la actividad económica. Los trabajos posteriores de Walras —encaminados principalmente al examen de las condiciones de equilibrio general— centraron de nuevo la atención sobre problemas de esta índole. Sin embargo, sólo en fecha relativamente reciente —y gracias a los trabajos del Profesor Wassily Leontief— cristalizaron esas nociones generales en lo que hoy se conoce como método de insumo-producto o análisis de relaciones inter-industriales. Fué, en efecto, el Profesor Leontief quien "percibió claramente que había que reconocer en esas ideas no sólo una herramienta teórica, sino un instrumento práctico para hacer frente a algunos de los problemas reales más complejos e intrincados de nuestra economía industrial moderna".[2]

Desde la construcción de los primeros cuadros sobre la economía de los Estados Unidos para los años 1919 y 1929 se han logrado notables progresos, no sólo en cuanto a la forma de abordar las dificultades prácticas que plantea la construcción del modelo, sino principalmente en lo que concierne a sus aplicaciones a una creciente variedad de problemas. Las primeras aplicaciones de orden práctico estuvieron estrechamente vinculadas con las cuestiones que planteaba la movilización económica para fines bélicos durante la segunda guerra mundial, y después con la posible incidencia que sobre los niveles de empleo podría tener la suspensión de actividades que se destinaban a abastecer las necesidades de ciertos materiales de guerra. Con posterioridad, se ha intentado utilizar el modelo como instrumento de análisis en trabajos orientados principalmente hacia la consideración de problemas más generales del desarrollo económico, la cuantificación de las necesidades de inversión y su distribución para el logro de determinados objetivos, análisis regionales, etc.[3] Paralelamente a esta extensión en cuanto a su uso, se han venido construyendo también nuevos cuadros para un número creciente de países. Esos cuadros están probando ser de gran utilidad en la consideración de muchos problemas que tocan muy de cerca las preocupaciones fundamentales de los economistas de América Latina.

La finalidad que se ha perseguido al redactar este artículo ha sido justamente la de examinar algunos aspectos referentes a la aplicación de un modelo de esta índole al caso de un país latinoamericano, aprovechando las primeras experiencias recogidas en este campo por la Comisión Económica para América Latina. De los comentarios que se hacen más adelante podrá concluirse que la construcción y utilización de un modelo de insumo-producto parece plantear en estos casos algunas dificultades especiales, que se derivan principalmente de la consideración del sector externo. Pero también parecerá posible concluir que esas mayores dificultades se compensan ampliamente con las posibilidades —y en algunos casos la necesidad— de utilizar el modelo en el análisis de varios de los problemas básicos de las economías latinoamericanas: cambios de orden estructural que acompañan al crecimiento del ingreso por habitante, sustitución de importaciones, etc.

Dado que esta materia es fruto de investigaciones que han alcanzado escasa difusión todavía en América Latina —lo que en buena medida se debe a la carencia casi total de bibliografía en español—, ha parecido conveniente hacer preceder el planteamiento de esos problemas específicos de una presentación lo más esquemática y reducida posible de las características generales de un modelo de insumo-producto. A ello se destina la primera parte del artículo, que desbroza el camino para el examen concreto de la aplicación práctica del modelo, objeto del análisis que se hace en la segunda parte de estas notas.

Pero antes de entrar en materia —y aun a riesgo de incurrir luego en repeticiones— parece conveniente hacer aquí mismo una somera descripción de la naturaleza del problema, en forma tal que pueda servir de marco general de referencia para el examen siguiente. Lo que en definitiva se propone el modelo es ilustrar la naturaleza de la interrelación que existe entre los diversos sectores de la economía, en la que difícilmente se conciben modificaciones de alguna actividad que no exijan, de una

---

* La Secretaría desea dejar constancia de la colaboración que ha prestado en la redacción de este artículo el señor Víctor Ochsenius, que participó hace tiempo en los Cursos del Programa CEPAL/AAT de capacitación en materia de Desarrollo Económico y fue posteriormente consultor de la Comisión. El texto presente se basa en el de las conferencias que sustentó en dichos cursos el señor Pedro Vuskovic, economista de la División de Desarrollo Económico de esta Secretaría.

[1] W. Duane Evans y Marvin Hoffenberg, *The Inter-industry Relations Study for 1947*, U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.

[2] *Op. cit.*

[3] Véase, por ejemplo, *The Structure and growth of the Italian Economy* (U. S. A. Mutual Security Agency, Special Mission to Italy for Economic Cooperation), Roma 1953.

manera directa o indirecta, variaciones de otras actividades. Admítase por ejemplo que se plantee la necesidad de incrementar la producción de un artículo manufacturado cualquiera, a fin de satisfacer una mayor demanda del mismo. No bastará en tal caso aumentar dicha producción en esa magnitud, pues la industria afectada necesitará también aumentar sus compras de aquellas materias primas y productos intermedios que son necesarios para esa mayor producción. Por lo tanto, este crecimiento de los "insumos" de esa actividad exigiría un aumento en la producción de las industrias que le suministran esas materias primas. Como podrá comprobarse luego, puede razonablemente admitirse que las mayores necesidades de materias primas que surgirían en tal situación son directamente proporcionales al incremento en la producción de la industria afectada; en otras palabras, dependen del incremento de producción destinada a abastecer la mayor demanda de los consumidores y de ciertos coeficientes que se suponen constantes. Así pues, estos coeficientes —a los que se designará "coeficientes técnicos de insumo-producto"— no son otra cosa que un reflejo de la estructura de costos de cada industria, es decir, indican la magnitud de las compras de materias primas que son necesarias para producir una unidad de un bien determinado.

De acuerdo con lo anterior, si se quiere satisfacer un aumento de la demanda de un producto cualquiera, los coeficientes de insumo-producto permitirían determinar en cuánto tendría que aumentar la producción no sólo de la industria correspondiente, sino también de todos los otros sectores de la economía que le proporcionan los bienes o servicios que requiere para desplegar su actividad productiva. El conjunto de modificaciones resultantes podría de este modo considerarse como una consecuencia *directa* del crecimiento de la demanda de que se trate.

Pero esto no sería todo. La mayor producción de los otros sectores destinada a proporcionar las materias primas y servicios que requiere la industria afectada, exige a su vez el abastecimiento de una variedad de materias primas y productos intermedios que forman los insumos de estos sectores, lo que de nuevo repercutirá sobre las necesidades de producción. La interdependencia existente entre las distintas actividades económicas de origen así a una cadena de reacciones, que cada vez puede ir comprometiendo nuevos sectores, si bien la magnitud misma de los efectos va siendo progresivamente más débil. He aquí la esencia del problema: cómo poder cuantificar ya no sólo los *efectos directos*, sino también todos los *efectos indirectos* que puede tener el incremento en la actividad de un sector determinado. O, planteándolo en otra forma, ¿en qué medida tendría que aumentar la producción de todos y cada uno de los sectores de la economía para que pueda tener lugar una expansión de cierta magnitud en una industria determinada?

A esta pregunta contesta el modelo mediante lo que se designarán "coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final". Así como los coeficientes de insumo-producto permiten cuantificar las mayores necesidades de materias primas y productos intermedios que demandaría de modo directo la expansión de una industria cualquiera, los coeficientes de requisitos directos e indirectos hacen posible determinar todas las repercusiones que tendría sobre las necesidades de producción de cada sector un aumento en la actividad de cualquier industria destinado a satisfacer una mayor demanda de la comunidad. En este último caso, no sólo se estarán tomando en cuenta los efectos directos de ese incremento en la demanda, sino toda la cadena de reacciones a que antes se ha hecho referencia.

Es obvio que un instrumento de esta índole puede aplicarse a la consideración de numerosos problemas de orden práctico. Imagínese, a título puramente ilustrativo, que se plantee la conveniencia de impulsar un plan de construcción de viviendas. Sería relativamente fácil examinar la cantidad de cemento, acero y otros materiales de construcción que plantearía la realización del plan; pero habría que tomar en cuenta también que el incremento en la disponibilidad de acero exigiría un aumento de la producción de mineral de hierro, lo que a su vez demandaría mayor cantidad de explosivos, nuevas necesidades de transporte, de combustibles para éstos, etc.

En general, el examen de las perspectivas del mercado para cualquier producto que no esté destinado directamente a abastecer las necesidades de los consumidores —y para lo cual no cabe por tanto utilizar criterios tales como el de elasticidad-ingreso de la demanda—, sólo puede realizarse de una manera adecuada si se dispone de un instrumento que permita relacionarlo con los bienes finales a cuya producción se incorpora. El cuadro de coeficientes de requisitos directos e indirectos proporcionaría una base especialmente adecuada para cuantificar una estimación de esa índole, estimación que además estaría apoyada en un método que toma en cuenta toda la complejidad de las relaciones existentes entre los diversos sectores.

En el caso específico de los países latinoamericanos, el modelo de insumo-producto puede ser muy útil en la consideración de algunos problemas básicos como el del aumento en las necesidades de importación a que el propio desarrollo da origen. Ante un aumento en el nivel de ingreso por habitante no sólo se acrecientan las necesidades de importación de bienes finales, sino que además el crecimiento de las industrias nacionales requiere un mayor abastecimiento de materias primas y productos intermedios, buena parte de los cuales suele ser también importada. Disponer de un modelo de la índole del que se describirá constituiría un instrumento valioso para hacer frente al problema en forma adecuada, ya que permitiría cuantificar también la magnitud de esas necesidades derivadas de importación que surgen como consecuencia del incremento en la actividad productiva interna. Este es un aspecto al que no siempre se concede suficiente atención. Así por ejemplo, a menudo se juzgan posibilidades alternativas de sustitución de importaciones por producción interna tomando en cuenta la economía de divisas que se obtendría en forma directa; pero es necesario tener presentes también las necesidades derivadas de importación de materias primas y productos intermedios a que ello podría dar origen, como ocurrirá toda vez que las industrias sustitutivas, u otras que les proporcionen determinadas materias primas, requieran de ciertos insumos importados.

I. ANTECEDENTES GENERALES SOBRE EL MODELO DE INSUMO-PRODUCTO

1. El modelo y el concepto de cuentas nacionales

El método de insumo-producto constituye en esencia un complemento de las cuentas nacionales. En el caso de éstas, se está interesado en el *resultado final* de la actividad económica, prescindiendo —a fin de evitar duplicaciones en el cómputo del ingreso nacional— de las transacciones que han tenido lugar *entre* los distintos sectores productivos. En cambio, el examen de estas transacciones —y por lo tanto de la interdependencia existente entre los sectores— es lo que constituye el objetivo principal de un modelo de insumo-producto.

Examínese, por ejemplo, a través de un esquema muy sencillo, la forma en que se calcularía el producto (geográfico) bruto a precios de mercado. En tal caso, el problema consistiría básicamente en el cálculo del valor agregado por ramas de actividad económica, partiendo del valor bruto de la producción y deduciendo los pagos efectuados a otros sectores por concepto de compras de materias primas y productos intermedios o por otros servicios. Admítase que la producción total de bienes y servicios pudiera agruparse en sólo tres sectores: agricultura, industria y servicios. Una ilustración simplificada del cálculo del valor agregado podría ser la siguiente:

Agricultura

Valor bruto de la producción			100
Menos:	Semillas	5	
	Abonos	10	
	Servicios	10	25
Valor agregado			*75*

Industria

Valor bruto de la producción			150
Menos:	Materias primas agrícolas	30	
	Productos intermedios manufacturados	40	
	Servicios	10	80
Valor agregado			*70*

Servicios

Valor bruto de la producción			140
Menos:	Productos intermedios manufacturados		10
Valor agregado			*130*

Así pues, el valor total y la composición sectorial del producto bruto estaría dada entonces por:

Agricultura	75
Industria	70
Servicios	130
Producto bruto total	*275*

Puede observarse claramente cómo a través del cálculo se ha evitado toda duplicación. De este modo, por ejemplo, se ha excluído de la producción industrial el valor de las materias primas provenientes de la agricultura, que ya estaban computadas en el valor bruto de la producción de este último sector. En otras palabras, esto significa que el producto bruto representa una medición del valor de los *bienes finales*, es decir de aquellos bienes no sujetos ya a transformaciones ulteriores. Puede comprobarse fácilmente clasificando la producción bruta de cada sector en la parte vendida a otros sectores —ventas a demanda intermedia— y la parte de la producción vendida fuera de los sectores productivos —ventas a demanda final— como bienes de consumo o inversión:

Agricultura

Valor bruto de la producción			100
Ventas intermedias:	A la propia agricultura (semillas)	5	
	A la industria	30	35
Ventas finales			*65*

Industria

Valor bruto de la producción			150
Ventas intermedias:	A la agricultura (abonos)	10	
	A la propia industria	40	
	A servicios	10	60
Ventas finales			*90*

Servicios

Valor bruto de la producción			140
Ventas intermedias:	A la agricultura	10	
	A la industria	10	20
Ventas finales			*120*

Total de ventas finales:

Agricultura	65
Industria	90
Servicios	120
Total	*275*

Cabe señalar que la igualdad entre producto bruto y valor de los bienes finales se cumple sólo en un sentido agregativo, pero no en el nivel sectorial. En efecto, la contribución relativa de un sector al producto bruto puede ser muy importante, aunque sea escasa su contribución a la disponibilidad de bienes finales, como ocurriría en el caso de una actividad dedicada principalmente a la producción de bienes intermedios, que en definitiva se terminan de elaborar por otros sectores.

En cambio, la finalidad de un modelo de insumo-producto sería la de considerar explícitamente las transacciones inter-sectoriales, que han sido eliminadas en el cálculo anterior. Sobre la base del mismo ejemplo ilustrativo podría así construirse una *matriz de insumo-producto*, en la que se incluiría un registro completo de esas transacciones:

Composición de los insumos / *Distribución de la producción*	*Agricultura*	*Industria*	*Servicios*	*Total ventas a sectores productivos*	*Demanda final*	*Producción bruta*
Agricultura	5	30	—	35	65	100
Industria	10	40	10	60	90	150
Servicios	10	10	—	20	120	140
Total insumos	25	80	10	115	275	
Valor agregado (Producto bruto)	75	70	130			
Producción bruta	100	150	140			390

Con fines de simplificación, se está suponiendo hasta el momento una economía cerrada, sin comercio exterior.

2. Principales características de un cuadro de insumo-producto

Como puede observarse, un cuadro de insumo-producto no constituye en último término sino un registro de todas las transacciones efectuadas en la economía durante un cierto período de tiempo, comprendiendo tanto las que han tenido lugar entre los sectores productivos como las ventas a sectores de demanda final.

El registro mismo se efectúa en forma de un cuadro de doble entrada, en cuyas filas (en sentido horizontal) se indica la distribución de la producción —o sea las ventas— de cada sector; en cambio, en las columnas (en sentido vertical) quedan indicados los insumos —o compras— de cada sector. Por supuesto, las sumas totales en uno y otro sentido deberán coincidir, puesto que las ventas de un sector determinado constituyen compras efectuadas por otro sector. Si se añaden a los insumos los pagos efectuados a los factores productivos (o sea el valor agregado o producto bruto) y se toman en cuenta las ventas finales, la igualdad tendrá que cumplirse también entre las sumas de la columna y fila correspondiente a cada sector, que en ambos casos igualarán a la producción bruta. Finalmente, por definición misma del producto bruto, la suma de los valores agregados deberá coincidir con la suma de las ventas finales.

Generalizando el ejemplo que acaba de examinarse, podría describirse un cuadro de insumo-producto en la siguiente forma:

Composición de los insumos / *Distribución de la producción*	*Transacciones inter-industriales* A	B	C	D	*Demanda final*	*Producción bruta*
A	x_{11}	x_{12}	x_{13}	x_{14}	Y_1	X_1
B	x_{21}	x_{22}	x_{23}	x_{24}	Y_2	X_2
C	x_{31}	x_{32}	x_{33}	x_{34}	Y_3	X_3
D	x_{41}	x_{42}	x_{43}	x_{44}	Y_4	X_4
.	.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.	.

En términos más generales, x_{ij} representaría las ventas de una industria cualquiera i a una industria cualquiera j; o bien, considerado desde el punto de vista de los insumos, las compras de una industria cualquiera j provenientes de una industria cualquiera i. Y_i representaría la demanda final para productos provenientes de una industria cualquiera i; y finalmente, X_i simbolizaría el valor bruto de la producción de cualquiera de los sectores incluídos en el modelo.

3. La utilidad del modelo

Es evidente que un cuadro de esta naturaleza tendría un considerable interés en sí mismo, por las informaciones de tipo descriptivo que recoge en forma resumida: disponibilidad de los distintos tipos de productos, clasificados por industrias de origen; distribución de la producción bruta entre bienes finales e intermedios; estructura de costos de los diferentes sectores e interdependencia de los

mismos, etc. Pero no es esta finalidad descriptiva la más importante. La mayor utilidad del modelo radica en que —al ofrecer una cuantificación de las inter-relaciones de los diversos sectores de la economía— permite examinar las repercusiones que sobre cada uno de esos sectores tendría una modificación cualquiera de la demanda final.

Lo anterior se comprenderá mejor si se piensa en el carácter de lo que se ha calificado como demanda intermedia —es decir, de las transacciones que tienen lugar entre los sectores productivos— y como demanda final, constituída por aquellos bienes no sujetos ya a transformaciones ulteriores. Dentro de esta última cabe distinguir entre bienes de consumo, bienes de capital y productos de exportación. En lo que atañe a los bienes de consumo, su demanda puede modificarse a consecuencia de cambios en el ingreso por habitante, de variaciones en la distribución del mismo, de alteraciones en los precios relativos, etc. En cualquier caso, si se admite una hipótesis determinada sobre las variaciones de esos factores, es posible anticipar su probable incidencia sobre la demanda de un bien dado mediante la utilización de coeficientes de elasticidad-ingreso o elasticidad-precio de esa demanda u otros medios de naturaleza similar. Algo semejante ocurre con los bienes finales destinados a la inversión, cuyas necesidades futuras pueden estimarse a base de los planes de mecanización agrícola, de los proyectos específicos para la creación o ampliación de determinadas industrias, de la utilización de relaciones de producto-capital para los distintos sectores, etc. Por último, las variaciones de la demanda final de exportaciones pueden estimarse sobre la base de las condiciones imperantes en los mercados externos y los recursos de que dispone el país para incrementar esa producción.

Esto es en esencia lo que se hace al aplicar la técnica de análisis y proyecciones del desarrollo económico elaborada por la CEPAL, en la que se parte de hipótesis sobre el posible ritmo de crecimiento futuro del ingreso por habitante, se examinan luego las modificaciones que tal aumento podría determinar en la parte de la demanda final que corresponde a bienes de consumo, se analizan las perspectivas de crecimiento de las industrias productoras de bienes de capital y se formulan proyecciones relativas a las exportaciones y la capacidad para importar. En suma, se utilizan criterios objetivos que permiten estimar las necesidades de producción de los diversos tipos de bienes que integran la demanda final a consecuencia de un determinado crecimiento del ingreso por habitante.

De acuerdo con la naturaleza de los criterios mencionados, puede considerarse que la demanda final es en cierto sentido una demanda autónoma. En cambio, no ocurre lo mismo con las demandas intermedias, que son esencialmente derivadas, y dependientes de los niveles de aquélla. En efecto, a menos que ocurran cambios tecnológicos a que se hace referencia después, no se concibe una modificación de las transacciones inter-industriales, sino como resultado de cambios en la demanda final. Justamente a la necesidad de cuantificar las modificaciones que tendrían que experimentar las demandas intermedias como resultado de un cambio en la demanda final es a lo que responde un modelo de insumo-producto. Puesto que la suma de la demanda intermedia y la demanda final es igual a la producción bruta, lo anterior no es sino otra manera de decir que lo que procura el modelo es permitir una cuantificación de la producción bruta que tendría que alcanzarse en cada sector para poder satisfacer una demanda final dada. En otras palabras, el modelo de insumo-producto tiende a ilustrar la forma en que tiene que modificarse todo el flujo de transacciones inter-industriales —y, por lo tanto, los niveles de producción bruta— para poder hacer frente a un cambio dado del nivel o composición de la demanda final, así como a proporcionar los instrumentos de cálculo que permitan cuantificar esas modificaciones.

En este aspecto, el modelo tiene necesariamente que ajustarse a ciertos supuestos básicos. El más importante de ellos es el de que una determinada producción requiere proporciones específicas de insumos; en otras palabras, se supone que no ocurrirán cambios tecnológicos que afecten la estructura productiva de los diversos sectores, tales como la sustitución de ciertos insumos por otros diferentes.[4] Aun más, con propósitos de simplificación se supone también que la relación funcional entre insumos y producción bruta es de carácter lineal, es decir, que todos los insumos correspondientes a cada uno de los sectores tendrán que variar en la misma proporción en que se modifique la producción bruta de ese sector. Esta última condición podría indicarse mediante la expresión

$$x_{ij} = a_{ij} X_j$$

es decir, que las compras que una industria cualquiera j debe efectuar de productos intermedios provenientes de un sector cualquiera i son iguales a la producción bruta de la industria j multiplicada por un cierto coeficiente que se supone constante. Los coeficientes de esta índole se designan "coeficientes técnicos" o "coeficientes de insumo-producto", y naturalmente su número será igual al de los casilleros contenidos en la parte de relaciones inter-industriales del cuadro inicial.[5]

De acuerdo con la definición anterior, los coeficientes técnicos se obtienen como cocientes entre cada insumo y el valor bruto de la producción del respectivo sector. En otras palabras, un coeficiente técnico representa el monto de las compras de productos intermedios que tiene que efectuar un sector y que provengan de otro sector determinado, para producir una unidad. Según los símbolos utilizados, esta condición puede resumirse en la expresión

$$a_{ij} = \frac{x_{ij}}{X_j}$$

---

[4] Cabe anotar que los cambios tecnológicos a que se hace referencia se limitan a los que afectan a la composición de los insumos de los diversos sectores, pero no necesariamente a los equipos o técnicas utilizados en la producción.

[5] En términos generales, podría ilustrarse una matriz de coeficientes técnicos en la siguiente forma:

Compras de bienes intermedios / *Ventas de bienes intermedios*	*A*	*B*	*C*	*D*	. . . . .
A	a_{11}	a_{12}	a_{13}	a_{14}	. . . . .
B	a_{21}	a_{22}	a_{23}	a_{24}	. . . . .
C	a_{31}	a_{32}	a_{33}	a_{34}	. . . . .
D	a_{41}	a_{42}	a_{43}	a_{44}	. . . . .
.	.	.	.	.	
.	.	.	.	.	
.	.	.	.	.	
.	.	.	.	.	

En último término, los coeficientes técnicos de insumo-producto reflejan, pues, la estructura de costos de cada industria y, en consecuencia, dependen de los insumos y de la producción bruta de cada sector, sin estar relacionados directamente con la demanda final de productos provenientes del mismo. Esta última, como elemento autónomo, será considerada posteriormente, para determinar las necesidades de producción bruta y los insumos que por tanto se requerirían. En el cuadro siguiente se incluyen los coeficientes del insumo-producto que resultarían para el ejemplo numérico presentado en párrafos anteriores:

MATRIZ DE COEFICIENTES TECNICOS O DE INSUMO-PRODUCTO

Necesidades de insumos por unidad de producción bruta / *Procedencia de los insumos*	*Agricultura*	*Industria*	*Servicios*
Agricultura	0,050.000	0,200.000	—
Industria	0,100.000	0,266.667	0,071.429
Servicios	0,100.000	0,066.667	—

Examínese ahora la forma en que podría utilizarse la matriz de coeficientes de insumo-producto para cuantificar los efectos de una modificación de la demanda final sobre los niveles de producción bruta de los distintos sectores. Supóngase para ello que el único cambio consista en un aumento de 20 unidades en la demanda final de productos agrícolas. Por supuesto, el efecto inmediato sería que la producción bruta de la agricultura tendría que aumentar en un monto igual al de esta mayor demanda final. Pero ello no sería todo, ya que para producir estas 20 unidades adicionales la agricultura requeriría insumos provenientes del mismo sector iguales a 1 unidad (20 —demanda final— multiplicado por 0,05 —coeficiente técnico respectivo—), así como de 2 unidades de productos manufacturados y 2 unidades de servicios. A su vez, la nueva unidad de producción agrícola requeriría insumos adicionales de la propia agricultura, la industria y los servicios; también la producción de los tres sectores tendría que ampliarse para satisfacer los insumos que requerirían las 2 nuevas unidades de producción de la industria y de los servicios; y así sucesivamente.

Las siguientes cifras muestran un detalle de las primeras etapas del cálculo de los aumentos requeridos en la producción bruta de cada uno de los sectores para satisfacer la mayor demanda final de 20 unidades de productos agrícolas:

AUMENTOS NECESARIOS EN LA PRODUCCION BRUTA

	Efecto inmediato	*Efectos derivados*		
		Primera etapa	*Segunda etapa*	*Tercera etapa*
Agricultura	20	1	0,05 + 0,40 = 0,45	. . . . .
Industria	—	2	0,10 + 0,53 + 0,14 = 0,77	. . . . .
Servicios	—	2	0,10 + 0,13 = 0,23	. . . . .

Los nuevos incrementos que se obtendrían en cada una de las etapas siguientes serían cada vez más pequeños, de modo que habría que continuar el cálculo sólo hasta que su magnitud resulte todavía significativa.

4. La solución general: matriz de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final

El ejemplo numérico anterior ha insinuado ya la complejidad del problema, especialmente si se piensa en los términos en que se plantearía al trabajar con una matriz que contenga un número relativamente grande de sectores, y en que se admitan variaciones de la demanda final de cada uno de ellos. Por lo tanto, resulta imprescindible operar sobre la base de una solución de orden más general.

De acuerdo con las definiciones precedentes, podría expresarse la producción bruta de un sector cualquiera en función de la demanda final de ese sector y de los coeficientes técnicos de insumo-producto y las producciones brutas de todos los demás sectores. En otras palabras, la producción bruta de un sector cualquiera es igual a sus ventas a demanda final más sus ventas a otros sectores productivos, que a su vez dependen de las producciones brutas de los mismos y de sus coeficientes técnicos. Para un sector cualquiera k, esto podría expresarse en términos algebraicos en la forma que sigue:

$$X_k = a_{kj} X_j + Y_k$$

Si se suponen conocidos los coeficientes técnicos de insumo-producto y se admite una hipótesis cualquiera sobre la demanda final de cada uno de los sectores, se podría formar un sistema de ecuaciones, cuya resolución permitiría obtener los valores de la producción bruta de cada sector que serían necesarios para satisfacer al mismo

tiempo esas demandas finales y los insumos correspondientes.[6]

En teoría, estaría así resuelto el problema fundamental: fijada una variación de la demanda final, podrían cuantificarse sus repercusiones sobre la producción bruta de cada uno de los sectores; calculadas éstas, se podría a su vez —utilizando la matriz de coeficientes técnicos— determinar todas las transacciones inter-industriales que serían necesarias. Pero desde el punto de vista práctico no habría posibilidades de operar en la forma descrita, ya que cualquier supuesto diferente sobre las demandas finales exigiría la resolución de un nuevo sistema de ecuaciones, labor agobiadora e incluso irrealizable en un tiempo prudencial con máquinas calculadoras corrientes aun para un número relativamente moderado de sectores.

Puesto que lo que se determina en forma autónoma son las demandas finales, lo que se requiere prácticamente no es llegar a relacionar —como se ha hecho hasta ahora— la producción bruta de un sector con su propia demanda final y con las producciones brutas de los demás sectores, sino con las demandas finales de todos los sectores. Esto puede hacerse mediante la operación matemática de invertir la matriz de coeficientes técnicos,[7] con lo que se llegaría finalmente al siguiente conjunto de ecuaciones:

$$
\begin{aligned}
X_1 &= A_{11}\,Y_1 + A_{21}\,Y_2 + A_{31}\,Y_3 + \ldots\ldots + A_{n1}\,Y_n \\
X_2 &= A_{12}\,Y_1 + A_{22}\,Y_2 + A_{32}\,Y_3 + \ldots\ldots + A_{n2}\,Y_n \\
&\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots \\
X_n &= A_{1n}\,Y_1 + A_{2n}\,Y_2 + A_{3n}\,Y_3 + \ldots\ldots + A_{nn}\,Y_n
\end{aligned}
$$

Como puede observarse, el valor bruto de la producción de cada sector aparece expresado esta vez en función de las demandas finales de todos los sectores y de ciertos coeficientes —que pueden simbolizarse por A_{ji}— que se obtienen mediante la inversión de la matriz mencionada. Conocidos estos coeficientes, se podría formular cualquier hipótesis sobre la demanda final y calcular con gran sencillez la producción bruta que sería necesario alcanzar en cada sector para satisfacerla. Esto quiere decir que tales coeficientes toman en cuenta no sólo las necesidades de producción para satisfacer la demanda final, sino también toda la cadena de reacciones que ello determina en las transacciones inter-sectoriales; de ahí que se les designe como "coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final."

Como un resumen de los comentarios anteriores, conviene examinar ahora las operaciones prácticas que requeriría una aplicación del modelo. Una primera etapa tendría que comprender las diversas fases de la preparación y elaboración de los antecedentes básicos: *a)* la construcción —sobre un período para el que se disponga de las informaciones estadísticas necesarias— del cuadro inicial de relaciones inter-industriales; *b)* el cómputo de los coeficientes técnicos de insumo-producto; y *c)* la inversión de la matriz que conduce al cuadro de coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final. La segunda etapa comprendería ya la utilización misma del modelo, y los cálculos que habría que efectuar dependerían naturalmente de las finalidades específicas que se persigan en el análisis. Admítase con fines puramente ilustrativos que el propósito —como ocurriría en el caso de la técnica de programación— consista en examinar todas las repercusiones que tendría una modificación sustancial del nivel y composición de la demanda final originada en una variación del nivel de ingreso por habitante. En tal caso, sería necesario: *a)* precisar los nuevos valores de la demanda final para cada uno de los sectores, utilizando los criterios objetivos que corresponde (coeficientes de elasticidad-ingreso, relaciones producto-capital, etc.); *b)* utilizar esos nuevos valores de la demanda final y el cuadro de coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final para determinar el valor bruto de la producción de cada sector; y *c)* utilizar los nuevos valores brutos de la producción por sectores y el cuadro de coeficientes técnicos de insumo-producto para determinar el monto de todas y cada una de las transacciones intersectoriales que tendrían que tener lugar para que existiera la necesaria compatibilidad con los nuevos niveles y composición de la producción bruta y la demanda final.

5. Un método simplificado para la inversión de la matriz

Hasta ahora solamente se ha mencionado de paso que el cuadro de coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final se obtendría mediante la inversión de la matriz de coeficientes técnicos. Esta es una operación teóricamente muy simple, pero de una complejidad de cálculo aritmético que crece con extraordinaria rapidez a medida que aumenta el número de sectores incluídos, hasta el punto de hacer necesaria —aun para un número relativamente moderado de sectores— la utilización de computadores electrónicos.

Puesto que es ésta una de las dificultades de orden práctico que podría contribuir a desalentar el desarrollo de trabajos de esta índole en América Latina, parece conveniente abrir aquí breve paréntesis para examinar un método que —al soslayar un cálculo directo— puede permitir abordar el problema en forma relativamente simple y rápida.[8]

El procedimiento se basa fundamentalmente en el significado de los coeficientes de requisitos directos e indirectos. Lo que en definitiva se quiere expresar mediante estos coeficientes son las necesidades de producción bruta

---

[6] Despejando las demandas finales, el sistema de ecuaciones sería el siguiente:

$$
\begin{aligned}
X_1 - a_{11}\,X_1 - a_{12}\,X_2 - a_{13}\,X_3 - \ldots\ldots - a_{1n}\,X_n &= Y_1 \\
X_2 - a_{21}\,X_1 - a_{22}\,X_2 - a_{23}\,X_3 - \ldots\ldots - a_{2n}\,X_n &= Y_2 \\
&\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots \\
X_n - a_{n1}\,X_1 - a_{n2}\,X_2 - a_{n3}\,X_3 - \ldots\ldots - a_{nn}\,X_n &= Y_n
\end{aligned}
$$

En el sistema serían conocidos todos los coeficientes a_{ij} y se adoptarían hipótesis sobre las demandas finales $Y_1, Y_2, \ldots, Y_n$. Las n ecuaciones del sistema permitirían entonces encontrar el valor de las n incógnitas: los valores brutos de la producción $X_1, X_2, \ldots, X_n$.

[7] De acuerdo con los símbolos usados, los elementos de la matriz que sería necesario invertir son los siguientes:

$$
\begin{bmatrix}
(1-a_{11}) & -a_{12} & -a_{13} & \ldots\ldots & -a_{1n} \\
-a_{21} & +(1-a_{22}) & -a_{23} & \ldots\ldots & -a_{2n} \\
-a_{31} & -a_{32} & +(1-a_{33}) & \ldots\ldots & -a_{3n} \\
\ldots\ldots & \ldots\ldots & \ldots\ldots & \ldots\ldots & \ldots\ldots \\
-a_{n1} & -a_{n2} & -a_{n3} & \ldots\ldots & +(1-a_{nn})
\end{bmatrix}
$$

[8] El método que se describirá fue elaborado por Víctor Ochsenius y aplicado originalmente a la matriz incluída en el capítulo sobre el sector industrial del estudio *El desarrollo económico de Colombia* (E/CN.12/365), que será tomo III de la serie *Análisis y proyecciones del desarrollo económico* iniciada por la Comisión Económica para América Latina.

de cada sector para satisfacer una unidad de demanda final. Las repercusiones que tendría cualquier otro valor de la demanda final podrían de este modo calcularse por simple multiplicación de esa nueva demanda final por los coeficientes respectivos. El procedimiento de inversión de la matriz a que se ha hecho referencia constituiría una solución simultánea y precisa del problema; en vista de las dificultades anotadas, lo que se propondrá aquí es una solución que permita llegar a resultados similares en forma aproximada y procediendo por etapas, en las que sucesivamente se irá suponiendo como igual a la unidad la demanda final de cada uno de los sectores.

El método de cálculo consistiría en tal caso en una serie de aproximaciones sucesivas, en forma similar al ejemplo mencionado en páginas anteriores al describir los efectos que tendría un incremento de 20 unidades en la demanda final de productos agrícolas. El razonamiento sería el siguiente:

a) si la demanda final de un primer sector es igual a la unidad, la exigencia inmediata de producción de ese sector será 1;

b) para producir 1, el sector respectivo debe insumir bienes provenientes de éste y de los otros sectores, cuyo valor será igual a la magnitud de los respectivos coeficientes técnicos de insumo-producto;

c) lo anterior significa incrementos de la producción bruta de todos los sectores, lo que, a su vez, exige nuevos insumos, etc.

El proceso se continúa de esta manera hasta que los nuevos incrementos de las producciones brutas sean despreciables comparados con las sumas acumuladas. Esto sucede con gran rapidez, puesto que los diferentes términos que se van agregando pueden asimilarse a términos de progresiones geométricas decrecientes, debido a que los coeficientes técnicos de insumo-producto son todos mucho menores que la unidad. Sin embargo, el cálculo puede limitarse a tres o cuatro etapas, estimando el residuo como si se tratara de una progresión geométrica decreciente.

Hasta este momento, se habrían determinado las necesidades de producción de cada sector para satisfacer una unidad de demanda final del primero de ellos, es decir, se habría calculado toda una columna de coeficientes de requisitos directos e indirectos.

Pero las necesidades de producción no sólo provienen de las exigencias de la demanda final de ese primer sector, sino también de las demandas finales de los demás sectores. Por lo tanto, procedería ahora repetir iguales cálculos considerando una demanda final de una unidad para el segundo sector, lo que luego se haría en idéntica forma para cada uno de los sectores restantes, hasta completar todo el cuadro de coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final.

Examínense ahora las consideraciones anteriores en forma más rigurosa.

Como se recordará, en el último conjunto de ecuaciones mencionado se expresó la producción bruta de un sector cualquiera en función de las demandas finales de todos los sectores y de los coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final. Por lo tanto, para un sector cualquiera *i* podría anotarse la igualdad:

$$X_i = A_{1i}\,Y_1 + A_{2i}\,Y_2 + A_{3i}\,Y_3 + \ldots + A_{ni}\,Y_n$$

Si se procede por etapas y se desea en una primera fase cuantificar las repercusiones que tendría el abastecimiento de una unidad de demanda final sólo para uno de los sectores (por ejemplo, para un sector cualquiera *k*) las necesidades de producción estarán dadas por

$$X_i = A_{ki}$$

ya que se ha admitido que $Y_k = 1$ y para las otras demandas finales no se ha supuesto todavía valor alguno.

Puesto que i = 1,2,3,. . . , n, esto afectaría a toda una columna de coeficientes, es decir, que se registrarían simultáneamente *n* igualdades de la forma:

$$\begin{aligned} X_1 &= A_{k1} \\ X_2 &= A_{k2} \\ &\ldots\ldots \\ X_n &= A_{kn} \end{aligned}$$

En otras palabras, puede afirmarse que un coeficiente de requisitos directos e indirectos cualquiera es igual a la producción bruta del sector respectivo cuando la demanda final que le corresponde es igual a la unidad y las demandas finales de los otros sectores son nulas, conclusión en que se apoya, en definitiva, el procedimiento.

Sólo restaría por considerar la forma en que —después de efectuados los cálculos descritos para 3 ó 4 etapas— podría estimarse todo el residuo no calculado directamente, como si se tratara de una progresión geométrica decreciente. Para mayor comodidad, desígnese a los aumentos de producción bruta que se obtienen en cada una de las etapas descritas por

$$\Delta^1, \Delta^2, \Delta^3, \ldots, \Delta^{n-1}, \Delta^n$$

y supóngase que los cálculos se hayan efectuado hasta la enésima etapa. La presunción de que los incrementos sucesivos se ajustan a una progresión geométrica decreciente permitiría estimar la suma de los infinitos términos no calculados —que se designará por R— mediante la siguiente expresión:[9]

$$R = \frac{(\Delta^n)^2}{\Delta^{n-1} - \Delta^n}$$

[9] La expresión se deduce partiendo de la fórmula general para la suma de los infinitos términos de una progresión geométrica decreciente:

$$a\,\frac{1}{1-q}$$

en la que *a* es el primer término y *q* la razón. En este caso, el primer término será Δ^{n+1} y la razón estará dada por el cociente

$$\frac{\Delta^n}{\Delta^{n-1}}$$

Puesto que cada término es igual al producto del anterior por la razón:

$$\Delta^{n+1} = \Delta^n \frac{\Delta^n}{\Delta^{n-1}}$$

Reemplazando ahora en la expresión general y designando por R al residuo (suma de todos los términos a partir de Δ^{n+1}), se tendrá:

$$R = \frac{(\Delta^n)^2}{\Delta^{n-1}} \cdot \frac{1}{1 - \frac{\Delta^n}{\Delta^{n-1}}}$$

o sea:

$$R = \frac{(\Delta^n)^2}{\Delta^{n-1} - \Delta^n}$$

Examínese ahora una aplicación del método al ejemplo numérico empleado en párrafos anteriores. Se procedería ante todo a calcular la primera columna de coeficientes de requisitos directos e indirectos, para lo cual se supondría una demanda final de 1 para la agricultura y de cero para la industria y servicios. He aquí el desarrollo correspondiente hasta una tercera etapa, así como la estimación del residuo (cifras expresadas en términos de millonésimos):

	Demanda final	*Primera Etapa:* Δ^1	*Segunda Etapa:* Δ^2			
		Agricultura 1.000.000	*Agricultura 50.000*	*Industria 100.000*	*Servicios 100.000*	*Sub-total*
Agricultura . . .	1.000.000	50.000	2.500	20.000	—	22.500
Industria	—	100.000	5.000	26.667	7.143	38.810
Servicios	—	100.000	5.000	6.667	—	11.667

	Tercera Etapa: Δ^3				$\Delta^2 - \Delta^3$	$\frac{(\Delta^3)^2}{\Delta^2 - \Delta^3}$	*Total*
	Agricultura 22.500	*Industria 38.810*	*Servicios 11.667*	*Sub-total*			
Agricultura . .	1.122	7.762	—	8.884	13.616	5.797	1.087.181
Industria . . .	2.250	10.349	833	13.432	25.378	7.109	159.351
Servicios . . .	2.250	2.587	—	4.837	6.830	3.426	119.930

En forma similar habría que proceder para el cómputo de la segunda columna de coeficientes, suponiendo esta vez igual a la unidad la demanda final de la industria, y nulas las demandas finales de agricultura y servicios:

	Demanda final	*Primera Etapa:* Δ^1	*Segunda Etapa:* Δ^2			
		Industria 1.000.000	*Agricultura 200.000*	*Industria 266.667*	*Servicios 66.667*	*Sub-total*
Agricultura. . . .	—	200.000	10.000	53.333	—	63.333
Industria.	1.000.000	266.667	20.000	71.111	4.762	95.873
Servicios.	—	66.667	20.000	17.778	—	37.778

	Tercera Etapa: Δ^3				$\Delta^2 - \Delta^3$	$\frac{(\Delta^3)^2}{\Delta^2 - \Delta^3}$	*Total*
	Agricultura 63.333	*Industria 95.873*	*Servicios 37.778*	*Sub-total*			
Agricultura. . .	3.167	19.175	—	22.342	40.991	12.177	297.852
Industria. . . .	6.333	25.566	2.698	34.597	61.276	19.534	1.416.671
Servicios	6.333	6.392	—	12.725	25.053	6.463	123.633

Finalmente, suponiendo igual a la unidad la demanda final de servicios y nulas las demandas finales de agricultura e industria, se obtendría la tercera columna de coeficientes:

	Demanda final	*Primera Etapa:* Δ^1	*Segunda Etapa:* Δ^2			
		Servicios 1.000.000	*Agricultura —*	*Industria 71.429*	*Servicios —*	*Sub-total*
Agricultura. . . .	—	—	—	14.286	—	14.286
Industria.	—	71.429	—	19.048	—	19.048
Servicios.	1.000.000	—	—	4.762	—	4.762

	Tercera Etapa: Δ^3				$\Delta^2 - \Delta^3$	$\frac{(\Delta^3)^2}{\Delta^2 - \Delta^3}$	*Total*
	Agricultura 14.286	*Industria 19.048*	*Servicios 4.762*	*Sub-total*			
Agricultura. . .	714	3.810	—	4.524	9.762	2.097	20.907
Industria. . . .	1.429	5.079	340	6.848	12.200	3.844	101.169
Servicios	1.429	1.270	—	2.699	2.063	3.531	1.010.992

Se estaría entonces en condiciones de resumir los resultados obtenidos en la siguiente matriz de coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final:

	Agricultura	*Industria*	*Servicios*
Agricultura. . .	1,087.181	0,297.852	0,020.907
Industria. . . .	0,159.351	1,416.671	0,101.169
Servicios. . . .	0,119.930	0,123.633	1,010.992

Como se ha advertido antes, el método descrito conduce a una estimación aproximada de la magnitud de los coeficientes. Por ello mismo resulta útil tratar de cuantificar la posible magnitud del error que se cometería al operar sobre la base de estos resultados aproximados. Puesto que los coeficientes de requisitos directos e indirectos sirven para calcular la producción bruta de cada sector dada una hipótesis cualquiera concerniente a la demanda final, podrían reconstituirse los cálculos para el ejemplo numérico y comparar los valores de la producción bruta que así se obtengan con los fijados previamente.

En otras palabras, lo que se hará es utilizar el mismo juego de demandas finales del cuadro inicial, determinar los valores de la producción bruta que se obtendrían usando la matriz de coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final y comparar estos resultados con las cifras efectivas de producción bruta disponibles de antemano. Estas operaciones se detallan en los siguientes cálculos:

	Agricultura	*Industria*	*Servicios*	*Producción bruta estimada*	*Producción bruta efectiva*
Demanda final. . . .	*65*	*90*	*120*		
Cálculo de la producción bruta:[a]					
Agricultura.	70,667	26,807	2,509	99,983	100
Industria.	10,358	127,500	12,140	149,998	150
Servicios.	7,795	11,127	121,319	140,241	140
Total.				390,222	390

[a] Producto de la demanda final por los coeficientes de requisitos directos e indirectos.

Como puede observarse, es mínima la magnitud del error que se comete al adoptar la presunción de que los sucesivos incrementos de producción bruta se ajustan a una progresión geométrica decreciente. En consecuencia, el procedimiento descrito parece un buen método para evitar el complejo problema de la inversión de la matriz, y permite llegar a un cuadro de coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final lo suficientemente aproximados como para que puedan utilizarse posteriormente en la cuantificación de los efectos que tendría una modificación cualquiera de la demanda final.

II. POSIBILIDADES DE APLICACION DEL MODELO A UN PAIS LATINOAMERICANO

En los párrafos anteriores se han presentado en forma esquemática los principales antecedentes generales sobre la interpretación y utilización de un cuadro de insumo-producto. Conviene ahora resumir algunas de las experiencias recogidas por la CEPAL en uno de los primeros intentos de aplicar el modelo como instrumento de análisis de la economía de un país latinoamericano: el estudio *El desarrollo económico de Colombia*.[10]

1. El tratamiento dado a las importaciones

Uno de los primeros problemas que hubo de enfrentarse al intentar la construcción de un cuadro de insumo-producto para la economía colombiana fue el de la forma de integrar el sector externo con las transacciones intermedias y la demanda final correspondientes a productos nacionales. Adoptar una solución adecuada a este problema era especialmente importante, ya que en el año considerado en el estudio (1953) las importaciones representaban en Colombia una proporción apreciable tanto de la disponibilidad de productos intermedios como de bienes finales.

En las investigaciones originales sobre insumo-producto —aplicadas a la economía norteamericana[11]— y en otras efectuadas con posterioridad —como el modelo construído para la economía italiana— se ha optado en general por clasificar las importaciones por industrias de origen y sumarlas a la producción interna de las respectivas industrias. De este modo, el cuadro muestra en sentido horizontal la distribución de la *disponibilidad* de cada tipo de productos, antes que la *producción* de los mismos; asimismo, los insumos efectuados por un sector cualquiera pueden estar constituídos por productos nacionales o importados, o por proporciones variables de uno y otro. Así pues, sobre la base de estas cifras en que ya se han sumado producción e importaciones se calculan la matriz de coeficientes técnicos de insumo-producto y la de coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final.

¿Hasta qué punto resulta adecuada una solución de esta naturaleza al tratarse de un país latinoamericano, caracterizado en general por una alta importancia relativa de las importaciones en la disponibilidad total de los diversos tipos de productos? La justificación de esta pregunta sería la siguiente:

[10] Véase *op. cit.*, segunda parte, capítulo III, "Análisis del sector industrial".

[11] Véase, por ejemplo, W. W. Leontief, *The Structure of the American Economy*, Nueva York, 1951.

"... al utilizar coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final, se está admitiendo una interdependencia necesaria entre demanda intermedia y demanda final, sin que se conciban modificaciones de una sin variaciones de la otra; pero esta interdependencia sólo parecería necesaria en una economía en que las importaciones representaran un porcentaje muy bajo de la producción nacional (o aún, para algunos efectos, de una economía en que la importancia relativa de las importaciones sea alta, pero en que las posibilidades de sustitución sean escasas). En cambio, en un caso como el de Colombia, sería perfectamente concebible una modificación apreciable de la demanda final que, abastecida mediante importaciones, no tuviera prácticamente ningún efecto sobre la demanda intermedia (excepto sobre la de algunos servicios); también sería concebible una política de sustitución de importaciones de bienes intermedios, que podría alterar por completo todas las demandas intermedias, aunque la demanda final no variara en absoluto (al menos de modo inmediato)".[12]

Estas reflexiones condujeron a una consideración de las importaciones en forma más explícita de lo que parece haberse hecho en otros modelos, y en las filas (horizontales) del cuadro correspondientes a cada uno de los sectores se registraron separadamente las transacciones —intermedias y finales— de productos nacionales, de productos importados y los totales correspondientes. Para ilustrar de modo esquemático este tratamiento dado a las importaciones, parece útil seguir operando con un ejemplo hipotético similar al utilizado en párrafos anteriores, en el que se estaba suponiendo prácticamente una economía cerrada:

CUADRO DE INSUMO-PRODUCTO. ECONOMIA ABIERTA

Composición de los insumos / *Distribución de la producción e importaciones*		*Demanda intermedia*			*Total ventas a sectores productivos*	*Demanda final*		*Producción bruta más importaciones*
		Agricultura	*Industria*	*Servicios*		*Demanda intermedia*	*Exportaciones*	
Agricultura	Total	6	30	—	36	50	20	106
	Nacionales	5	30	—	35	45	20	100
	Importados	1	—	—	1	5	—	6
Industria	Total	12	50	10	72	90	20	182
	Nacionales	10	40	10	60	70	20	150
	Importados	2	10	—	12	20	—	32
Servicios	Total	12	10	—	22	120	—	142
	Nacionales	10	10	—	20	120	—	140
	Importados	2	—	—	2	—	—	2
Total insumos	Total	30	90	10				
	Nacionales	25	80	10				
	Importados	5	10	—				
Valor agregado		70	60	130		260		
Producción bruta		100	150	140				390
Producción más importaciones					130	260	40	430
Producción					115	235	40	390
Importaciones					15	25	—	40

Cabe anotar que, con fines de simplificación, se ha supuesto aquí un equilibrio entre exportaciones e importaciones. Asimismo, sólo para mayor comodidad se han mantenido en los cálculos los insumos nacionales, a la vez que se agregaron nuevos insumos importados; como no se modificaron al mismo tiempo los valores de producción bruta, los sectores agrícola e industrial aparecen ahora con porcentajes de valor agregado —y en consecuencia con valores del producto bruto— inferiores al ejemplo anterior.

Pero las reflexiones a que se ha hecho mención no sólo conducen a esta alteración de orden más bien formal en la presentación del cuadro de insumo-producto. Si se admite que puede modificarse la demanda final sin que se alteren las transacciones inter-industriales, y se mantengan en consecuencia los niveles de producción bruta —como ocurriría si el incremento de la demanda final se abastece mediante importaciones—, desaparecería la utilidad de los coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de *demanda final.* En verdad, en un caso como éste todas las transacciones ocurridas entre los sectores han tenido por objeto no satisfacer toda la demanda final, sino sólo aquella parte que corresponde a productos nacionales. Se deduciría de esto la primera conclusión importante: al utilizar el modelo no basta con establecer como punto de partida un cierto nivel y composición de la demanda final total, sino también de la parte que se espera satisfacer con producción interna; y luego, para deducir las necesidades de producción bruta que debe corresponder a esas demandas finales, es preciso utilizar coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de *demanda final de productos nacionales.*

Pero esto no es todo todavía. Supóngase que para satisfacer una cierta demanda final de productos nacio-

[12] Véase la "Nota sobre fuentes y métodos utilizados en la construcción de la matriz de insumo-producto," en el estudio *El desarrollo económico de Colombia.*

nales el sector respectivo requiriese de insumos que son en su totalidad abastecidos mediante importaciones; en tal caso, el incremento en la demanda intermedia de este insumo no tendría efecto indirecto alguno y la mayor producción bruta de este sector no tendría por qué determinar variaciones en la producción bruta de los demás sectores. Se deduciría así una segunda conclusión: que es necesario operar sobre la base de coeficientes de requisitos directos e indirectos de *productos nacionales* por unidad de demanda final de *productos nacionales*.

Todo esto agrega mayor complejidad al proceso, como es natural. Desde luego, no bastaría con determinar una matriz de coeficientes técnicos de insumo-producto, considerando los insumos totales, sino que sería necesario calcular también una matriz similar para los insumos de productos nacionales y otra para los insumos de productos importados.[13] La inversión de la segunda permitiría obtener el cuadro de coeficientes de requisitos directos e indirectos en la forma definida en el párrafo anterior. La última, por su parte, ofrece un gran interés, ya que —una vez determinados los nuevos niveles de producción bruta— haría factible cuantificar las mayores necesidades de importación de bienes intermedios requeridos como insumos para lograr esa producción.

Esta posibilidad de servir como instrumento de análisis y como medio de cuantificar los efectos que tendría sobre las necesidades de importación un cierto incremento de la producción interna, es lo que da a un modelo de insumo-producto un especial interés cuando se aplica a un país latinoamericano. En efecto, las dificultades del balance de pagos, las perspectivas de la capacidad para importar y de las necesidades de importación, las consiguientes exigencias de una sustitución de importaciones, etc., ocupan buena parte del esfuerzo y la atención en el análisis de la economía de estos países. Por ello vale la pena examinar estos aspectos con mayor detenimiento.

En el último ejemplo se ha supuesto que las importaciones contribuyen con 5 unidades a la demanda final de productos agrícolas y con 20 unidades a la demanda final de manufacturas. Admítase que existan los recursos y posibilidades tecnológicas para sustituir dos unidades de los primeros y 15 unidades de los últimos. Esto plantearía dos interrogantes: *a*) si se aumenta la producción bruta de la agricultura en 2 unidades y la de la industria en 15 unidades —con vistas a sustituir iguales montos en la demanda final— ello repercutirá a través de los insumos importados en mayores necesidades de importación; ¿cuál sería en estas condiciones el ahorro *neto* de divisas?; y *b*) tomando en cuenta lo anterior: ¿en qué medida tendría que aumentar la producción bruta de cada sector para lograr una disminución neta de las importaciones en 17 unidades?

No sería difícil contestar a estas preguntas si se dispusiera de las informaciones necesarias, es decir, del cuadro básico de insumo-producto, de las tres matrices de coeficientes técnicos de insumo-producto (para los insumos totales, los nacionales y los importados) y del cuadro de coeficientes de requisitos directos e indirectos de productos nacionales por unidad de demanda final de productos nacionales. En tal caso, las sustituciones propuestas significarían de hecho incrementos de la demanda final de bienes nacionales, y podrían por lo tanto determinarse las consiguientes necesidades de producción bruta utilizando el cuadro de coeficientes de requisitos directos e indirectos; posteriormente los valores de producción bruta así calculados y la matriz de coeficientes de insumos importados permitirían determinar el incremento de las necesidades de productos intermedios importados que se derivarían como consecuencia de la sustitución de los bienes finales.

He aquí los cálculos correspondientes para el ejemplo esquemático con que se está ilustrando el problema:

	Sustitución propuesta S_1	*Incremento producción bruta* Δ^{1x}			*Necesidades derivadas de importación:* S_2		
		Agricultura 2	*Industria* 15	*Total*	*Agricultura* 6,642	*Industria* 21,569	*Total*
Agricultura. . .	2	2,174	4,468	6,642	0,066	—	0,066
Industria. . . .	15	0,319	21,250	21,569	0,133	1,438	1,571
Servicios . . .	—	0,240	1,854	2,094	0,133	—	0,133
Total	17			30,305			1,770

Como puede observarse, la sustitución de importaciones finales por un monto de 17 exigiría un incremento de más de 30 en la producción bruta interna, y se derivarían nuevas necesidades de importación por cerca de 2, de modo que la sustitución neta sería de poco más de 15. Si se quisiera ahora —como en el caso de la segunda de las preguntas planteadas— lograr una sustitución neta de 17, sería necesario continuar el proceso considerando las nuevas demandas derivadas de importación como un crecimiento ulterior de la demanda final,[14] y así sucesivamente hasta que los nuevos incrementos sean despreciables

[13] Puesto que el último cuadro hipotético de insumo-producto mantiene las mismas cifras para las transacciones inter-industriales de productos nacionales y para la demanda final de productos nacionales, resultan en este caso utilizables las mismas matrices de coeficientes técnicos de insumo-producto y de coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final (refiriéndose en este caso sólo a productos nacionales). Sólo restaría, pues, agregar la siguiente matriz de coeficientes de insumos *importados* por unidad de producción bruta:

Necesidad de insumos importados por unidad de producción bruta / *Procedencia de los insumos*	*Agricultura*	*Industria*	*Servicios*
Agricultura.	0,010.000	—	—
Industria.	0,020.000	0,066.667	—
Servicios	0,020.000	—	—

[14] Cabe anotar que la adopción de este criterio no presupone que los productos intermedios cuya necesidad de importación se

en comparación con las sumas acumuladas o se llegue a considerar adecuado estimar las etapas siguientes por convergencia.

El problema se plantearía en términos similares si la sustitución se refiriera a productos intermedios en lugar de bienes finales, ya que esas sustituciones, a los fines del cálculo, podrían considerarse también como incrementos de la demanda final de bienes nacionales.[15] Sin embargo, es preciso reconocer que en uno y otro caso se está admitiendo que se trata de bienes que en mayor o menor proporción están siendo producidos también por la industria nacional (o, en otras palabras, de importaciones competitivas); pero no habría posibilidad de aplicar criterios similares para la sustitución de bienes que requieran el establecimiento de una nueva industria, y, por lo tanto, la ampliación en un sector de la matriz nacional.

Parece importante hacer un último comentario en relación con este tratamiento dado a las importaciones. Es el que se refiere a la constancia de los coeficientes de requisitos directos e indirectos. Al describir las características generales del modelo, se advirtió que esos coeficientes se deducían de los coeficientes técnicos de insumo-producto, que a su vez se suponían invariables en la medida en que no ocurrieran cambios tecnológicos que alteraran la composición de los insumos de algún sector. Pero si esos coeficientes se definen en términos de requisitos directos e indirectos de productos nacionales por unidad de demanda final de bienes nacionales, su constancia no sólo depende de cambios tecnológicos, sino también de cualquier alteración en la proporción con que la producción nacional y las importaciones contribuyan al abastecimiento de materias primas y productos intermedios.

Sin embargo, ello no invalida la utilidad del modelo, y sólo constituye una dificultad adicional para los cálculos toda vez que se intente utilizar los coeficientes de requisitos directos e indirectos para deducir los niveles de producción bruta en períodos sucesivos, en cada uno de los cuales pueden haber ocurrido ciertas sustituciones de productos intermedios importados. Esto requiere una explicación más detallada. Supóngase que se ha construído el modelo inicial de insumo-producto para un cierto período base y se han calculado los cuadros de coeficientes derivados en la forma propuesta en los comentarios anteriores. Admítase luego que se han formulado ciertas proyecciones concernientes a un primer período futuro, entre las que se han incluído algunas sustituciones por producción interna de bienes intermedios que en el período base se importaban. El modelo permitiría determinar todas las transacciones inter-sectoriales que serían necesarias de acuerdo con las proyecciones formuladas, y por lo tanto podría procederse a un nuevo cálculo de los coeficientes derivados. Los coeficientes globales de insumo-producto coincidirían naturalmente con los del período base, dado que se ha supuesto que no ocurrirían cambios tecnológicos de esta índole; pero no sucedería igual con los coeficientes de insumo de productos nacionales y de productos importados, en cuya magnitud tendrían necesariamente que reflejarse las sustituciones aludidas. Si en tales condiciones se quisiese extender las proyecciones a un nuevo período futuro, surgiría el problema de que ya no serían utilizables los coeficientes de requisitos directos e indirectos de productos nacionales por unidad de demanda final de productos nacionales computados para el período base. Ello obligaría a repetir los cálculos de la inversión de la matriz de coeficientes de insumo de productos nacionales, considerando esta vez los nuevos coeficientes que se obtuvieron para el primer período cubierto por las proyecciones.

No obstante, el problema puede resolverse también en forma adecuada considerando en cada caso las nuevas sustituciones, no con respecto al período inmediatamente anterior, sino en relación con la situación existente en el período para el cual se construyó el modelo. En todo caso, la suma de insumos nacionales e importados deberá corresponder siempre a los dados por la matriz de coeficientes técnicos de insumo-producto (calculada con los insumos totales), y de hecho en este sentido no se habrá agregado supuesto nuevo alguno aparte del supuesto general sobre la constancia de los coeficientes técnicos.

2. Problemas de valoración

Aunque de menor importancia, parece conveniente mencionar también otra de las dificultades encontradas en el trabajo que se comenta, y que es la que se refiere a la forma más adecuada de valorar las importaciones. En efecto, en este aspecto el problema es más complejo que el de decidir entre "precios recibidos por el productor" o "precios pagados por el consumidor", como es el caso cuando se trata de la producción interna.

El precio con que llegan finalmente las importaciones a manos del consumidor —sea éste un consumidor final o un productor que las adquiere como insumo— está formado al menos por cuatro elementos: el valor a precios de fábrica en el país de origen, gastos en el exterior (seguros, fletes, etc.), derechos aduaneros y gastos de distribución en el país. En estas condiciones, surge el problema de cuáles de esos elementos debieran tomarse en cuenta al computar el insumo importado efectuado por un sector cualquiera, por ejemplo de materias primas agrícolas. No parecería lógico considerar el monto total pagado por el sector respectivo como un insumo importado proveniente,

---

ha acrecentado sean idénticos a los vendidos por la industria respectiva a los sectores de demanda final. Puesto que lo que se propone es un monto neto de sustituciones, éste podría lograrse con una sustitución más intensa en productos finales, que liberara los recursos de divisas suficientes para financiar el aumento de las importaciones de bienes intermedios.

[15] En términos generales, si se designa a los insumos importados de un sector cualquiera por C_{ij}, éstos serán función de las producciones brutas de todos los sectores (X_j) y de los coeficientes de insumo de productos importados por unidad de producción bruta (c_{ij}), o sea:

$$C_{ij} = X_j \cdot c_{ij}$$

Las necesidades totales de importación de productos intermedios provenientes de una industria cualquiera i estarán por lo tanto dadas por:

$$C_i = \Sigma\, C_{ij} = \Sigma\, X_j \cdot c_{ij}$$

Si se quisiera lograr una sustitución completa de estos bienes intermedios importados, el primer esfuerzo del sector i tendría que traducirse en un aumento de su producción bruta equivalente a C_i. Si se considera este monto como incremento de la demanda final, podrían determinarse los nuevos niveles de producción bruta, que a su vez determinarán mayores necesidades de insumos importados, esta vez iguales a:

$$\Delta^1 C_i = \Sigma\, \Delta^1 X_j \cdot c_{ij}$$

En una etapa siguiente se podrán calcular nuevas necesidades derivadas, dadas por:

$$\Delta^2 C_i = \Sigma\, \Delta^2 X_j \cdot c_{ij}$$

y así sucesivamente.

por ejemplo, de la agricultura, ya que se estaría atribuyendo a este origen valores —como los gastos en el exterior o impuestos aduaneros— que representan en realidad pagos a otros sectores, sobre todo si se tiene presente que la cuantía de estos recargos puede llegar a ser considerable.

La solución adoptada en el trabajo de la CEPAL consistió en clasificar por industrias de origen sólo valores correspondientes a estimaciones de valoración a precios de fábrica en el país de origen, y por lo tanto sobre esa base se computaron los cuadros de coeficientes derivados. Los otros recargos se consideraron en forma separada, en un caso con la finalidad de determinar el valor agregado por sectores, y, en el otro, de calcular el gasto total en bienes finales.

Una solución de esta naturaleza parece la más adecuada como medio de cuantificar la incidencia de las importaciones por sectores de origen, y por lo tanto de precisar los montos posibles de sustitución por producción interna. Hay que tener presente, sin embargo, que en la medida en que se utilicen los antecedentes así elaborados para apreciar los efectos de una sustitución, se estará admitiendo implícitamente que los costos de producción en el país serán similares a los imperantes en el país que abastece en la actualidad.

3. Las posibilidades prácticas de construir y utilizar el modelo

Las notas anteriores no sólo han puesto de manifiesto la complejidad del problema, sino que parecen indicar también que en muchos aspectos importantes de orden metodológico no se ha llegado todavía a soluciones definitivas, y se está más bien en una etapa de experimentación. Por lo mismo, es interesante terminar estos comentarios con algunas referencias a lo que es tal vez más importante en esta etapa: las posibilidades prácticas —principalmente desde el punto de vista de la información estadística— de construir en los países latinoamericanos modelos de esta naturaleza, para ver por último si la utilidad que de ello puede derivarse justifica el esfuerzo que requiere su construcción.

Una vez más resulta útil referirse al trabajo de la CEPAL sobre Colombia repetidamente mencionado. Es verdad que no se llegó en ese caso a elaborar un cuadro típico de insumo-producto, sino que se limitó a una consideración específica del sector manufacturero, complementándola sólo en la medida estrictamente indispensable con las cifras básicas referentes a los otros sectores. Pero tampoco coincidió su realización con el momento más oportuno desde el punto de vista de algunas informaciones estadísticas básicas. El Censo Industrial efectuado en 1953 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística se encontraba justamente en la etapa de tabulación, de modo que para la construcción del modelo sólo fué posible disponer de algunas cifras globales y de informaciones correspondientes a muestras de empresas por ramas de industrias. Estas informaciones hubieron así de complementarse con algunas estimaciones actualizadas de cifras contenidas en un Censo anterior (1945). Los recursos mismos destinados a este trabajo —en términos de personal y de tiempo— fueron más bien escasos, y a ello se debió que no se elaboraran muchas informaciones que hubiera sido posible recoger, y que con un moderado esfuerzo adicional habrían podido significar un mejoramiento apreciable de los resultados obtenidos.

Tomando en cuenta lo anterior, de la experiencia hecha en el caso colombiano parece deducirse la conclusión de que la tarea de construir modelos de insumo-producto para algunos países latinoamericanos no está en absoluto fuera de las posibilidades prácticas desde el punto de vista de las informaciones estadísticas básicas. Por otra parte, serán precisamente los ensayos que se vayan efectuando en esta materia los que irán señalando los aspectos en que esas informaciones básicas son más deficientes, y proporcionando una orientación para las investigaciones estadísticas futuras. Un mayor acopio de experiencias en este campo podría, por ejemplo, traducirse en una elaboración de los cuestionarios utilizados en los censos industriales, agropecuarios, etc., más adecuada a las necesidades de información que plantea la construcción de un cuadro de insumo-producto.

Considérese, finalmente, la utilidad que puede tener un trabajo de esta índole. Resulta difícil resumir en unos cuantos párrafos la forma en que se utilizó el cuadro de insumo-producto en el estudio de la CEPAL sobre Colombia y las conclusiones de orden general que permitió obtener. Baste, pues, citar sólo un aspecto, referente a la cuantificación del posible orden de magnitud de las necesidades futuras de importación de materias primas y productos intermedios, si bien ello obliga a recordar en términos muy esquemáticos parte del contenido del estudio mencionado.[16]

Sobre la base de un análisis histórico y un examen de las características y problemas actuales de la economía colombiana, se formulan algunas hipótesis alternativas sobre el posible ritmo de crecimiento futuro del ingreso por habitante. Partiendo de las cifras actuales del consumo y utilizando coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda por tipos de productos deducidos de diversas fuentes, se llega a estimar el posible nivel y composición del consumo futuro asociado a cada una de las hipótesis globales de aumento del ingreso. Complementando lo anterior con estimaciones sobre las posibilidades de producción interna de bienes de capital y las perspectivas de las exportaciones —basadas en un examen de la demanda mundial para productos colombianos de exportación— se hacen hipótesis sobre el total de demanda final de productos nacionales. Se presenta en esta etapa uno de los aspectos de la utilidad del modelo, ya que permitió deducir las necesidades de producción bruta de cada sector compatibles con esas hipótesis sobre la demanda final. A partir de éstas pudieron también deducirse las necesidades de importación de bienes intermedios requeridos para alcanzar esos niveles de producción bruta.

Es este último aspecto el que ofrece mayor interés como ilustración del tipo de análisis que permitió efectuar el cuadro de insumo-producto. En efecto, llegó a establecerse que, ya sea que se admitiera una hipótesis de crecimiento acelerado del ingreso u otra de aumento moderado, las necesidades de importación de productos in-

[16] El estudio de Colombia se ajusta en sus aspectos metodológicos a un trabajo anterior de la CEPAL: *Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico. I. Introducción a la Técnica de Programación* (E/CN.12/363), Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 1955. II. G.2.

termedios aumentarían en una magnitud tal que resultarían incompatibles con el crecimiento previsible de la capacidad para importar del país. En otras palabras, aun si se postulara un ritmo de desarrollo muy moderado, la economía colombiana enfrentaría dentro de unos pocos años un serio problema de abastecimiento de las materias primas y productos intermedios requeridos por la industria, a menos que se reforzara la política de sustitución de las importaciones de ese tipo de bienes por producción interna. Los cálculos efectuados permitieron incluso una cuantificación del posible orden de magnitud de las sustituciones necesarias en las condiciones de las diversas hipótesis sobre el crecimiento del ingreso por habitante.

Una situación de esta naturaleza no es probablemente excepcional en América Latina, y no resulta fácil imaginarse un método adecuado para abordar problemas de esta índole que no incluya la disponibilidad —aunque sólo sea en términos muy simplificados— de una matriz de insumo-producto y los correspondientes cuadros de coeficientes derivados.

CEPAL. BOLETÍN ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA VOL.III. N. 1. PP. 51-78. AÑO 58

POLITICA Y PROGRAMAS DE DESARROLLO*

por *Hollis B. Chenery*, profesor de Economía de la Universidad de Stanford, California

INTRODUCCION

Los gobiernos de todos los países poco desarrollados del mundo se vienen preocupando cada vez más de las medidas tendientes a fomentar el crecimiento económico. Una de las técnicas más corrientes consiste en adoptar un "programa de desarrollo" cuya finalidad es proporcionar una base analítica adecuada para distintos tipos de política. Aun en los casos en que no se ha llegado a formular un programa general, el alcance y la variedad de la intervención gubernamental ha aumentado intensamente en aquellas iniciativas que influyen sobre la actividad económica a largo plazo, sobre todo en el campo de las inversiones.

Los problemas que plantean los campos apuntados en la política económica y que pueden observarse lo mismo en América Latina que en Asia y Africa, nada tienen que ver con los antiguos debates sobre el socialismo frente al capitalismo como formas ideales de organización económica. Fuera del bloque comunista, en todas partes se reconocen las ventajas de la iniciativa privada, incluso en los países que tienen una mayor inclinación socializante. La actitud básica de la mayoría de los países democráticos consiste en limitar la intervención a los aspectos de la actividad económica en que no parece dar resultados óptimos el libre juego de las fuerzas económicas. Como la inversión en un momento dado determina el curso futuro del crecimiento, las medidas contempladas en la política de desarrollo tienen como punto focal la magnitud y la composición de las inversiones, aunque también toman en cuenta la calidad de la mano de obra y de los otros factores de producción disponibles y la distribución del ingreso entre los diversos grupos sociales.

Aquí se pretenden examinar las bases sobre las que se asienta la intervención gubernamental en el proceso de crecimiento económico. Se considerarán en forma sumaria: *i)* las deficiencias del mecanismo del mercado para conseguir el empleo óptimo de los recursos; *ii)* el fundamento lógico de una política de desarrollo; *iii)* la variedad de instrumentos de política económica utilizados por los gobiernos; *iv)* las técnicas analíticas de que se dispone para formular programas de desarrollo, y *v)* algunos de los problemas inherentes a la aplicación de una política de desarrollo.

El tema principal de esta exposición se deriva del trabajo exploratorio de Tinbergen[1] sobre política económica, y reside en que la elección de una política debe fundarse en criterios objetivos y en que sus consecuencias pueden probarse frente a las de una política alternativa. En anteriores enfoques de la política económica, del *laissez-faire* al marxismo, se supuso que una teoría *a priori* basada en premisas de tipo muy general podría llevar a recomendaciones de política de amplia aplicación. Sin embargo, para los problemas que suelen constituir la preocupación central de una política de desarrollo, parecen ser extraordinariamente limitadas las conclusiones prácticas que pueden alcanzarse mediante razonamientos *a priori*.[2]

La política económica tradicional de los países occidentales se basa en la teoría clásica del equilibrio en un sistema de libre competencia, refinada en el curso del último siglo. La inferencia básica a que se puede llegar en materia económica con este modelo es que en condiciones estáticas de competencia perfecta las fuerzas del mercado tenderán a promover el aprovechamiento óptimo de los recursos de un país, en el sentido de que se logrará la mayor producción total compatible con el sistema de preferencias de la comunidad. Nadie puede mejorar su propia situación sin que empeore la de otro. En la medida en que esta teoría es aplicable se infiere de ella que la política gubernamental hacia el crecimiento se limitará a establecer las condiciones institucionales que permitan la libre competencia, mediante el control de los monopolios, la redistribución del ingreso y la provisión de aquellos servicios que son esencialmente públicos por su naturaleza. Aparte de estas medidas, la distribución de los recursos se dejará al libre juego de las fuerzas del mercado.

La revolución keynesiana de los años treinta echó por tierra la teoría clásica en lo que toca a las fluctuaciones a corto plazo del ingreso y del empleo, pero prácticamente no alteró sus conclusiones sobre la distribución de los recursos a más largo plazo. En casi todos los países se han ampliado los objetivos de la acción gubernamental hasta abarcar el mantenimiento de la estabilidad del ingreso, los precios y el balance de pagos. Al mismo tiempo se ha desarrollado el análisis macroeconómico como orientación para esa política.

En los últimos diez años se ha impugnado también la

NOTA EDITORIAL: *La traducción al castellano de este ensayo del profesor Chenery ha planteado problemas nuevos de terminología que el lector puede encontrar explicados en algunas de las notas —las que lleven asterisco y la mención (Ed.)— que se han puesto a su texto. Se agradecerá toda crítica o comentario que la Secretaría pueda recibir en el sentido de aclarar, o mejorar en su caso, los términos aquí adoptados.*

* Este artículo se basa en las conferencias dictadas en octubre y noviembre de 1957 en el programa CEPAL/AAT de Capacitación en Materia de Desarrollo Económico. Deseo dejar constancia de lo valiosos que han sido los comentarios del profesor Regino Boti, de la Universidad de Oriente, Cuba, y del Dr. Thomas Vietorisz, de la CEPAL, sobre muchos de los problemas abordados aquí.

[1] Véase *On the Theory of Economic Policy* (1952) y *Economic Policy: Principles and Design* (1956).

[2] Otras maneras de enfocar la política económica se examinan en T. Tyszynski, "Economic Theory as a Guide to Policy: some suggestions for reapprisal", *Economic Journal*, junio de 1955.

validez del análisis clásico de la distribución de los recursos en condiciones dinámicas. Autores como Rosenstein-Rodan,[3] Nurkse,[4] Lewis,[5] Prebisch[6] y Myrdal[7] han indicado hasta qué punto las hipótesis clásicas del equilibrio y la competencia perfecta no se cumplen en los países poco desarrollados y cómo resulta inadecuada cualquier política que se base en el uso implícito del modelo de competencia estática. Sin embargo, no se ha elaborado todavía otro tipo de análisis, y, a falta de él, la política de desarrollo tiende a guiarse por análisis parciales y principios improvisados.

Los elementos para estructurar un nuevo concepto de la política de desarrollo han de ir a encontrarse en diversas fuentes. Tinbergen[8] proporciona un marco lógico para el análisis, en el cual la selección de los instrumentos de esa política y el análisis de sus efectos se determinan según la naturaleza del problema. Con arreglo a esta concepción, el modelo clásico sólo constituye una entre varias alternativas, cada una de las cuales puede valorarse a la luz de la validez de sus análisis y de la viabilidad de las medidas de política económica que se derivan de ella.

Una política de intervención gubernamental en ciertos sectores exige un análisis de la economía que tome en cuenta explícitamente ciertos elementos que no se consideran en el modelo clásico. No basta con señalar que raras veces existe una situación de equilibrio en condiciones de libre competencia; para mejorar los resultados de esta hipótesis es preciso determinar la naturaleza de las desviaciones y cómo afectarán la distribución óptima de los recursos. Entre los métodos de análisis económico que cabe aplicar en este caso, uno de los que ofrece mejor perspectiva es el análisis de las relaciones interindustriales, la composición de la demanda final y la disponibilidad de mano de obra, capital y otros recursos. El empleo del modelo de insumo-producto se ha estudiado ya en número anterior de esta publicación.[9] En la segunda parte del presente artículo se explorarán las posibilidades de usar la técnica más rigurosa de la programación lineal, que tiene la ventaja de determinar una serie de precios de equilibrio para la economía así como un conjunto coherente de niveles de producción. Incluso en aquellos casos en que no puede aplicarse detalladamente por falta de estadísticas adecuadas, este método proporciona un mejor marco teórico para la política de desarrollo.

La verdadera prueba de la eficacia de las nuevas medidas de política de desarrollo sólo vendrá dada por la experiencia surgida de su aplicación durante un período prolongado. Pocos países han acumulado mucha experiencia de este tipo, y cuando la tienen, no ha sido analizada en forma sistemática. En vista de que este análisis se centrará principalmente en torno a los aspectos teóricos de una política de desarrollo sólo haré aquí unos cuantos comentarios aislados sobre el particular. Ello no implica que el autor crea que las conclusiones sobre política económica sólo puedan derivarse de elaboraciones teóricas o que los factores no económicos no puedan pesar más que las consideraciones de tipo económico. Unicamente refleja los límites que se han querido dar al presente estudio.

I. CRITERIOS SOBRE POLITICA DE DESARROLLO

La política económica está integrada por las medidas que toma el gobierno para influir sobre la vida económica. Esa política se suele identificar según las variables económicas sobre las que está destinada a influir: política de precios, de empleo, de comercio exterior, monetaria, etc. Sin embargo, debido a la interdependencia del sistema económico, cualquier clasificación de ese tipo es cuando mucho aproximada y susceptible de inducir a error por cuanto los efectos secundarios de cualquier tipo de acción sobre los otros elementos de la economía pueden ser de gran significación.

La política de desarrollo se interesa en la tasa de crecimiento y en la estructura futura de la economía. Por lo tanto, se distingue de aquellas otras medidas encaminadas a evitar las fluctuaciones a corto plazo de los precios, el empleo y el comercio, y que podrían llamarse medidas de estabilización. En este caso la línea divisoria es de nuevo arbitraria, porque todas las medidas a corto plazo tienen algún efecto sobre las tasas de crecimiento y la modalidad del empleo de los recursos. Sin embargo, la distinción no deja de ser útil. Las necesidades de estabilización limitan las alternativas existentes para la política de desarrollo, al imponerle restricciones a la inversión total, el balance de pagos y las demandas permisibles de otros recursos. Dentro de estos límites, la política de desarrollo trata de lograr varios objetivos a largo plazo, entre los cuales el más importante es el del crecimiento del ingreso total.

En realidad, la política de desarrollo debe abarcar mucho más que la parte de política económica que acaba de asignársele. Debe dar al trasfondo institucional de la actividad económica y a la calidad de los empresarios y mano de obra disponibles tanta importancia como al uso de los recursos existentes. Sin embargo, en este caso hay alguna justificación para distinguir como tradicionalmente se hace entre factores económicos y no económicos.[10] Las actividades gubernamentales en este campo más amplio complementan los tipos de política económica de objetivos más limitados. Sin embargo, al mismo tiempo compiten con ésta por los escasos recursos de ingresos públicos y técnicos gubernamentales. El equilibrio entre estos distintos tipos de actividad gubernamental se decidirá de todos modos sin atender al mecanismo del mercado y se basará en menor grado en un cálculo económico. Por lo tanto, en este estudio identificaré la política de desarrollo con las decisiones sobre la forma de determinar la oferta y el uso de los fondos de inversión (es

[3] P. N. Rosenstein-Rodan, "Problems of Industrialization in Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, junio-septiembre de 1943.

[4] R. Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* (Oxford, Blackwell, 1953).

[5] W. A. Lewis, *The Theory of Economic Growth*, (1955).

[6] *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), Publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 1952.II.G.1).

[7] G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (Londres, Gerald Duckworth, 1957).

[8] *Op. cit.*

[9] Véase "El modelo de insumo-producto", *Boletín Económico de América Latina*, vol. I, Nº 2 (septiembre de 1956), pp. 17 ss.

[10] Las interrelaciones entre los factores económicos y no económicos se han examinado ya por Arthur Lewis en *The Theory of Economic Growth* (1955) y por Gunnar Myrdal en *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (1957).

decir, ahorro público y privado más inversión extranjera), las divisas y otros recursos escasos.

Como ya se ha indicado, uno de los problemas centrales de la política de desarrollo es el de la eficacia del mecanismo del mercado como determinante de la distribución de las inversiones. Este asunto se considera en seguida antes de analizar otras alternativas.

1. Defectos del mecanismo del mercado para determinar las decisiones de inversión

El mejor punto de partida para estudiar la distribución de los recursos es el modelo ideal de una economía perfectamente competitiva que está siempre en equilibrio —aunque nunca en la práctica se llegue a alcanzar—, porque sus características y efectos sobre el uso de los recursos pueden deducirse de una serie sencilla de premisas. Aunque se adopte la hipótesis del planeamiento racional en vez del de la competencia, pueden deducirse condiciones similares para el uso óptimo de los recursos. Por lo tanto, este modelo proporciona un tipo con que comparar los sistemas económicos reales.

Suponiendo que exista competencia perfecta puede demostrarse que la selección individual de los productores y consumidores resultará en precios que, bajo condiciones estáticas, conducen a la máxima eficiencia económica (un óptimo de Pareto).[11] La eficiencia máxima es una condición en que el bienestar de un grupo no puede aumentarse sin reducir el de otro. Dado que, según estas hipótesis, cualquier interferencia en el mecanismo de los precios produce una disminución del bienestar social (a menos que se contrarreste con beneficios en materia de equidad) esa interferencia se justifica sólo por deficiencias identificables en el funcionamiento del mecanismo de los precios.

Considerado como un instrumento para lograr el máximo bienestar social, el mecanismo de los precios presenta tres clases de defectos, que pueden clasificarse en: *a)* inexistencia de los supuestos en que se basa el modelo de competencia perfecta; *b*) factores dinámicos y *c*) consideraciones de equidad.

a) Inexistencia de los supuestos de la competencia perfecta

La competencia perfecta supone un conocimiento total de las alternativas existentes por parte de los productores y de los consumidores, la ausencia de obstáculos para ingresar en las diferentes ocupaciones o industrias, acceso en igualdad de condiciones a los factores de producción, ausencia de monopolios, etc. En la realidad, todas las economías se alejan en cierta medida de estas condiciones ideales, pero en casi todos los aspectos las hipótesis de competencia perfecta se cumplen menos en los países poco desarrollados que en la mayoría de los países más avanzados. Hay menos información acerca de la demanda de los consumidores y productores, así como sobre las diversas técnicas de producción, la oferta de factores, etc. El acceso a algunas ocupaciones se ve limitado por factores sociales y por falta de oportunidades educativas. El acceso al capital y a los recursos naturales es muy desigual. La lista podría alargarse mucho más, pero los ejemplos aducidos bastan para ilustrar el alcance del problema. Estos factores se combinan para producir un mercado estructural rígido, situaciones de predominio monopólico, inmovilidad de la mano de obra y del capital y, por consiguiente, grandes diferencias entre la rentabilidad de éste y la remuneración de aquélla en sus diferentes aplicaciones.

b) Factores dinámicos

Los efectos de los cambios económicos son también más importantes en los países menos industrializados, porque una o dos fábricas nuevas pueden duplicar o triplicar una determinada producción mientras que en un país más industrializado ello sólo representaría un aumento marginal. En los casos en que el desarrollo ha tenido éxito, las tasas de crecimiento del sector industrial en conjunto suelen ser elevadas y en algunas ramas de la industria son con frecuencia discontinuas.

Los efectos más importantes por lo que toca a las decisiones de inversión son las previsiones imperfectas de la demanda futura y de los costos de los productos y de los factores. Estos son de particular importancia en la producción de artículos para el uso de otros sectores y para las inversiones con un largo período de planificación y construcción. A consecuencia de la incertidumbre, en algunos sectores pueden aumentar los riesgos para los inversionistas privados y por ello los recursos de inversión pueden ser asignados a usos menos productivos. La falta de experiencia con ciertos tipos de producción y la aversión a correr riesgos contribuyen a reforzar esta tendencia.[12]

La oferta de diversos tipos de mano de obra especializada también la determinan de manera muy imperfecta las reacciones ante los precios en vigor. Hasta que no se inicie un determinado tipo de producción puede haber poca demanda de ciertas categorías de mano de obra especializada, pero sin ellas, es mucho menor la probabilidad de poder iniciar esa clase de actividad. En este caso, el rezago en el reajuste es mucho mayor que en el de la inversión. En ambas ocasiones puede que no haya una tendencia a acercarse a la posición óptima.

c) Consideraciones de equidad

No se puede demostrar que la competencia tienda a reducir las desigualdades en la distribución del ingreso entre las clases económicas o las regiones geográficas, y se puede argumentar que en realidad ha tendido a actuar en dirección contraria en los países más pobres. Todos los países aceptan una política que prevé alguna forma de intervención para disminuir las desiguadades del ingreso pero, de nuevo, el problema es más agudo en los países menos desarrollados, en que es probable que las diferencias regionales tengan mayor importancia.[13]

El efecto combinado de los tres grupos de factores es

---

[11] Esta es sólo una exposición burda de la proposición central de la economía del bienestar, que se ha refinado mucho en exámenes teóricos recientes. Puede encontrarse un buen resumen de las condiciones necesarias para la distribución eficiente de los recursos en Scitovsky, Shaw y Tarshis, *Mobilizing Resources for War*, apéndice II.

[12] Estos factores han sido examinados por Rosenstein-Rodan, *op. cit.*, y R. Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, capítulo I.

[13] Myrdal sostiene vigorosamente este argumento en *op. cit.*, capítulos III y V.

el de producir una estructura de los precios que no constituye en muchos sectores la mejor guía disponible para distribuir los recursos. Las decisiones privadas sobre inversión tomadas a base de esta estructura de precios conducen a menudo a un desequilibrio estructural, en el sentido de que los factores productivos no se usan en la proporción en que están disponibles. Por lo común, la mano de obra no se emplea en su totalidad o los recursos naturales pueden explotarse ineficazmente por falta de inversiones complementarias.

La productividad marginal de la inversión puede ser apreciablemente más baja que la que resultaría de un mejor mecanismo de distribución de los recursos, ya sea mediante precios mejorados o distribución directa.

Los factores antes enumerados actúan con frecuencia en combinación. En los países poco desarrollados que tienen una política para promover el desarrollo, pueden identificarse los siguientes casos en que generalmente se piensa que se justifica la intervención:

i) Cuando hay un grave desequilibrio estructural en el uso de la mano de obra, en el de los recursos naturales o en el de las divisas:

ii) En las inversiones básicas —energía, transporte, etc.,— que dependen en primer lugar de la evaluación de las modalidades de la producción futura y en que las economías de escala (y las tendencias monopólicas) tienen importancia;

iii) En el fomento de la inversión en nuevos tipos de producción, en que los factores dinámicos son particularmente importantes y en que el riesgo que corren los inversionistas privados puede ser mucho mayor que si hubiera alguna forma de coordinación gubernamental de los planes de inversión;

iv) Para impedir el establecimiento de monopolios;

v) Cuando los mercados de exportación son notablemente inestables y el balance de pagos está sujeto a grandes fluctuaciones;

vi) Cuando se desea mejorar la distribución del ingreso por regiones o por clases.

Muchas de las medidas de política económica que adoptan los gobiernos para contrarrestar las deficiencias del mecanismo del mercado no necesitan como guía un programa económico general. Entre ellas cabe mencionar el control del monopolio, las agencias de empleo, la eliminación de los obstáculos de ingreso a una actividad económica, y otras medidas de carácter institucional. Sin embargo, la mayoría de los tipos de intervención en el sistema de precios y de las medidas para anticipar los efectos de cualquier cambio requieren algún análisis para ser congruentes.

2. La lógica de la política de desarrollo

Para estudiar formas alternativas de política económica es preciso contar con un sistema coherente de conceptos y con alguna idea sobre sus características formales. Esos conceptos han sido definidos por Tinbergen en el campo general de la política económica y pueden adaptarse con facilidad a los problemas concretos de la política de desarrollo.[14]

Para analizar las consecuencias de un tipo determinado de acción gubernamental es necesario formular un modelo económico en que se expresen las relaciones entre los objetivos que persiguen los autores de la política, los medios que emplean y su efecto sobre la economía. Estos términos pueden aclararse de la siguiente manera:

i) Los *creadores de la política* pueden ser uno o varios. Al comienzo se supone que el gobierno central actúa como único responsable de esa política, pero en una etapa más avanzada será necesario examinar los medios por los cuales pueda lograrse una política coordinada cuando se descentralicen las decisiones.

ii) Los *objetivos* que persigue cualquier tipo de política representan de diversos modos las metas que una sociedad está tratando de alcanzar mediante la adopción de una serie determinada de medidas. Los objetivos de la política de desarrollo son casi siempre múltiples, y pueden ser *cuantitativos* (aumentar al máximo del ingreso nacional, reducción del desempleo, eliminación de un déficit del balance de pagos, etc.) o bien *cualitativos* (mejor distribución del ingreso entre las regiones o las clases sociales, etc.) Los objetivos múltiples[15] de la política de desarrollo constituyen uno de sus rasgos más característicos —en contraste digamos con la política de estabilización—, y para poner de manifiesto sus interrelaciones requieren una técnica analítica más compleja.

iii) Los *medios* de la política económica son las medidas que el gobierno puede tomar para alcanzar ciertos objetivos, y pueden ser cuantitativos o cualitativos. Los *medios cuantitativos* (que se denominarán *instrumentos*) pueden lograr los objetivos de la política *directamente* —por ejemplo, mediante la producción y la inversión pública, los programas de ayuda del gobierno, etc.,— o *indirectamente*, mediante la reacción de las empresas y de los consumidores ante los impuestos, subsidios, tasas de cambio y otras variables. Los *medios cualitativos* comprenden modificaciones en la estructura económica del tipo de una reforma agraria o de medidas para combatir los cárteles. Su efecto es más difícil de determinar y está menos sujeto al análisis económico. Me dedicaré por tanto principalmente a los medios cuantitativos, tanto directos como indirectos.

iv) Las *relaciones económicas* describen la estructura y el comportamiento de la economía. Reducidas a su forma matemática, se convierten en *ecuaciones*, que pueden clasificarse como ecuaciones de definición, ecuaciones que expresan relaciones tecnológicas, o institucionales, o del comportamiento. Para el análisis de la política, las variables de estas ecuaciones pueden clasificarse en *instrumentos*, sobre los cuales el gobierno ejerce algún control; *metas*, que representan los objetivos de la política y sus restricciones; *datos*, que se consideran dados; y variables *no controladas* (o que no vienen al caso). Esta clasificación se analizará más a fondo en la Parte II.

v) Un *modelo económico* se compone de una serie de relaciones económicas. Todo análisis económico se basa en algún tipo de modelo de la economía, aunque las

[14] Véase J. Tinbergen, *On the Theory of Economic Policy*, capítulos I-IV, y *Economic Policy: Principles and Design*, capítulos I y II. Como Tinbergen se preocupa principalmente de las medidas de estabilización, he hecho algunas modificaciones en sus definiciones para ajustarlas mejor a la política de desarrollo. Un tratamiento más general de la política se hace en R. A. Dahl y C. E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, a que se hace referencia más adelante.

[15] Como se indica después, algunos de estos objetivos deberían más propiamente considerarse como restricciones sobre las posibilidades de selección.

relaciones pueden estar expuestas en términos de funciones cuyas propiedades sólo se definen de modo general. De este último tipo es el modelo de una economía de libre empresa que funciona bien y es usado con frecuencia como base para el análisis de la política económica.

vi) Las *normas de acción* se obtienen aplicando un modelo económico determinado al análisis de las posibilidades de lograr ciertos objetivos. Esas normas pueden traducirse en *metas, prioridades, precios,* u otras magnitudes gracias a las cuales los encargados de ejecutar la política pueden hacer una selección concreta. A veces, el instrumento que controla el gobierno aparece como variable en el modelo empleado —verbigracia, el volumen de producción de energía eléctrica—, pero es más frecuente que los organismos ejecutores de la política traduzcan a una forma más directa la magnitud que se ha tomado como norma de acción. (Por ejemplo, un programa de desarrollo puede requerir cierta cantidad de los ingresos del gobierno, pero las tasas tributarias que se necesiten las determinarán las autoridades fiscales).

Estos conceptos son muy generales. Será útil hacer algunos comentarios adicionales sobre su aplicabilidad al análisis de la política de desarrollo.

a) *Naturaleza de los objetivos de desarrollo*

Entre los objetivos finales que pueden lograrse por medios económicos, los siguientes constituyen las metas más comunes de una política de desarrollo:[16]

i) Ingreso (producción o gasto) máximo por habitante;
ii) Mejor distribución del ingreso por regiones y clases sociales;
iii) Atenuación del riesgo de las fluctuaciones del ingreso derivadas de las malas cosechas, los vaivenes de los mercados de exportación, etc.;
iv) Establecimiento de un límite aceptable al desempleo.

Este último, la reducción del desempleo, puede incluirse lógicamente como parte de una mejor distribución del ingreso, pero hay varios países que dan a la ocupación plena el rango de meta en sí, aparte de su efecto sobre la distribución del ingreso monetario.

Como las preferencias del consumidor se consideran un objetivo separado en las sociedades democráticas, la elevación del ingreso a un máximo a través del tiempo está sujeta a la condición de que las preferencias del consumidor sean satisfechas a cualquier nivel de ingreso. En la práctica, esto implica la descomposición del consumo global en sus elementos constituyentes a los niveles previsibles de ingreso y precios relativos y la aceptación de estas demandas como metas del programa de producción. (En teoría, un procedimiento más aceptable consistiría en elevar a un máximo el ingreso sujeto a funciones especificadas de la demanda, pero no existe un método práctico para hacerlo así). Las metas de consumo a que de esta manera se llega no deben confundirse con el objetivo final de lograr el bienestar máximo, para el cual esas metas sólo sirven de presentación aproximada, sujetas siempre a revisiones durante la preparación de un programa óptimo.

La disponibilidad de factores constituye el segundo tipo de restricciones del programa, considérese o no que el empleo o el equilibrio de los pagos son metas distintas. Debido a la ambigüedad en el uso corriente de los términos "objetivos", "fines" y "metas", he decidido emplear aquí el término neutro "restricciones" (que tiene un significado preciso en la programación lineal) para describir todas las limitaciones relativas a la magnitud y composición de un programa de desarrollo. Cada una de las aludidas restricciones, ya sea de insumos o productos, puede identificarse con una ecuación en el modelo econométrico.

b) *Variables instrumentales*

Las relaciones entre la acción del gobierno y las variables instrumentales que se ven afectadas por esa acción pueden ser más o menos directas. La tasa de interés que devenga la deuda pública puede controlarse directamente por el estado, como pueden serlo las tasas del impuesto sobre la renta o el volumen de producción de una planta siderúrgica de propiedad fiscal. Otras variables instrumentales —por ejemplo, la tasa de salarios o el volumen de inversión privada resultante de la exención de impuestos— sólo podrán controlarse en forma aproximada y dentro de límites precisos. Sin embargo, es conveniente tratar como instrumentos potenciales todas las variables sobre las cuales el gobierno puede influir y después calificar la naturaleza de esa influencia. Una de las conclusiones a que se puede llegar por esa calificación es la de que se necesitan varios instrumentos para lograr el resultado apetecido, porque con uno solo no se alcanza a producir la acción requerida.

c) *Elección de un modelo analítico*

La elección de un modelo depende de las metas de la política, de los instrumentos considerados y de la información asequible. Para asegurar la congruencia necesaria, el valor de las variables instrumentales debe aparecer en los modelos empleados o poder derivarse de ellos. En los modelos globales, en que las únicas variables son el ingreso nacional y sus componentes, los niveles de producción y de importaciones en sectores particulares no se determinan separadamente, y no pueden evaluarse las medidas de política dependientes de valores determinados para estas variables. Este defecto se subsana con el análisis de insumo-producto pero este modelo no proporciona indicación explícita alguna sobre el efecto de los precios en el volumen de producción e inversión. Si es que van a usarse como variables instrumentales, los precios tendrán que introducirse en análisis sectoriales complementarios o deberán incluirse en un esquema más general de programación lineal.

d) *Congruencia entre metas e instrumentos*

En general, la congruencia exige que en el programa haya por lo menos tantas variables instrumentales representativas de distintas medidas de política, como restricciones. Si hay menos, el sistema está más que determinado y en general no habrá una solución factible. Si hay

[16] Otras metas de tipo social, como la libertad y la democracia, se considerarán como dadas.

mayor número de variables instrumentales que de restricciones, es posible elegir entre los instrumentos.[17]

El contenido de estos principios puede ilustrarse con algunos ejemplos. Según el punto de vista clásico de la política, con su modelo de una economía competitiva y de una política de *laissez-faire*, podrían considerarse objetivos económicos de la sociedad la estabilidad de los precios y del balance de pagos. El instrumento de la política clásica es la tasa de interés. El empleo es una "variable no pertinente", según la clasificación de Tinbergen, y el objetivo de estabilidad puede lograrse en desmedro del empleo. Si el mantenimiento de la ocupación plena se agrega como objetivo de la política, entonces es preciso añadir por lo menos un instrumento más —como el nivel de los gastos gubernamentales— y a menudo se precisan otros porque los valores requeridos de las primeras dos variables instrumentales pueden ser irreales en la práctica.[18]

Cuando los objetivos del desarrollo económico se añaden a los de la estabilización, aumenta el número de restricciones sobre la economía. Hay mayor posibilidad de incongruencia entre las medidas de política económica, y, por lo tanto, resulta más necesario hacer un análisis explícito de sus consecuencias. Esta es la función principal de un programa. Sin embargo, antes de entrar a definir esa función con mayor detalle, es conveniente considerar los instrumentos que suelen aplicarse para ejecutar una política de desarrollo.

3. Elección de los instrumentos de la política

Se ha hecho hasta ahora poco análisis sistemático de las ventajas y desventajas relativas de los instrumentos de política disponibles en los países menos desarrollados. Como el control del comercio internacional es administrativamente más sencillo que el de otros tipos de instrumentos, se ha tendido a recurrir mucho a ese control como medio de influir sobre la modalidad de la producción interna, sin reconocer la inconveniencia que puede haber en emplearlo con exclusión de los otros. Las regiones coloniales han tenido que descubrir otras medidas de política por cuanto la protección les ha estado vedada, pero raras veces han emprendido una política global de desarrollo. En general se reconoce ahora que es preciso emplear una mayor variedad de medidas para promover el desarrollo, pero todavía no se han analizado bien todas las alternativas posibles.

En su necesidad de cambiar la modalidad del uso de los recursos en un período relativamente corto, la promoción del desarrollo se parece, en menor escala, a una movilización para la guerra. Se ha debatido con amplitud la conveniencia de distintos instrumentos para este último objeto y se ha analizado detalladamente la experiencia de los Estados Unidos y de otros países.[19] Aunque sería necesario hacer un estudio similar sobre los efectos de la política de desarrollo para estar en situación de hacer firmes recomendaciones a los países poco desarrollados, cabe aventurar aquí algunos comentarios de tipo general.

a) *Características de los instrumentos*[20]

Los instrumentos de la política económica pueden clasificarse de distintas maneras: por los sectores de la economía en que actúan; por su empleo de los precios o las cantidades como variables que hay que manipular; por el grado en que pueden controlarse eficazmente por el gobierno; por su efecto sobre los incentivos privados y la libertad de elección, etc. En el cuadro 1 se clasifican los instrumentos representativos según el grado de su aplicación (generales o particulares) y su modo de operación (a través de los precios o de las cantidades). Los instrumentos generales actúan sobre amplios elementos de la economía —circulante, presupuesto gubernamental, inversión, consumo— y se usan ampliamente tanto en los países desarrollados como en los poco desarrollados. Los instrumentos particulares se aplican a sectores de la economía por separado, y entre ellos cuentan los subsidios, los aranceles y la inversión pública.

Para lograr un efecto determinado sobre la producción o el uso de cualquier producto cabe escoger entre el control de precios o el control de cantidades. En este sentido, los aranceles se contraponen a las cuotas, las tasas diferenciales de interés, al racionamiento del capital, y los subsidios a la producción privada, a la producción por empresas públicas. Estas medidas difieren en cuanto a sus efectos sobre los precios y la elección de los consumidores, su conveniencia administrativa, la posibilidad de prever sus resultados y otros aspectos. Por lo tanto, para escoger como instrumentos entre las variables de cantidad y de precio es preciso en cada caso sopesar las ventajas y desventajas.

Uno de los puntos principales que preocupa a la política económica es el de elegir entre los instrumentos generales y los particulares y entre usar los precios o las cantidades como variables de control. Hay sólidos argumentos en favor de utilizar los instrumentos generales. Las tasas de interés, la tributación y el sistema cambiario constituyen los medios ortodoxos que emplea el gobierno para influir sobre una economía liberal. Los objetivos inmediatos que se persiguen con estos instrumentos son estabilizar los precios y el balance de pagos así como evitar la desocupación. El crecimiento se deja al libre juego de las fuerzas del mercado. La manipulación de las tasas de interés y de cambio permite que las fuerzas del mercado en cada sector determinen en qué puntos se producirá una expansión o una contracción de la producción y del consumo. Por lo tanto, esos instrumentos interfieren menos con las decisiones de los productores y de los consumidores que aquellas medidas que discriminan por sector. Además, no exigen un análisis tan pormenorizado para su aplicación y no reemplazan la acción de las fuerzas del mercado por el juicio gubernamental de lo que conviene o no.[21]

---

[17] Estos juicios se aplican al modelo lineal y corresponden a los principios básicos de la programación lineal, aunque fueron demostrados independientemente por Tinbergen.

[18] Para un examen más amplio de este caso, véase J. Tinbergen, *Economic Policy*, capítulo IV.

[19] Véase, por ejemplo, J. K. Galbraith, "The disequilibrium system", *American Economic Review*, junio de 1947; Scitovsky, Shaw y Tarshis, *op. cit.*, capítulos II y III; D. N. Chester (ed.), *Lessons of the British war economy*.

[20] En Dahl y Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, capítulos XIV y XV, se hace un excelente análisis de las características de las medidas que emplean diferentes instituciones para controlar la asignación de recursos. La efectividad de los instrumentos de control se examina después en la Parte III.

[21] El caso de contar en primer lugar con las fuerzas del mercado para promover el desarrollo se examina en Bauer y Yamey, *Economics of Underdeveloped Countries*, (1957), Parte II.

Cuadro 1

CLASIFICACION DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA ECONOMICA

	Campo de aplicación	*Variables de precios*		*Variables cuantitativas*	
		Instrumento	*Variables**	*Instrumento*	*Variables*
Generales	*Monetario*	Tasa de interés	1) Nivel de inversión 2) Costo de producción	Operaciones de mercado abierto	1) Medio circulante 2) Precios
	Fiscal	Imp. a la renta personal	1) Consumo y ahorro	Gasto público	1) Ingreso nacional 2) Nivel de precios
		Impuesto a la renta de empresas	1) Ganancias 2) Inversiones		
	Comercio exterior	Tipo de cambio Nivel del arancel general	1) Costo de las importaciones 2) Precio de las exportaciones 3) Balance de pagos	Licitaciones de divisas	Tipos de cambio
	Inversión extranjera	Impuestos sobre las utilidades extranjeras	1) Nivel de la inversión extranjera	Préstamos y donaciones extranjeros	1) Recursos de inversión 2) Existencias de divisas
	Consumo	Impuesto general de compraventa	1) Consumo	Seguro social, compensaciones de cesantía, otras transferencias	1) Consumo 2) Distribución del ingreso
	Mano de obra	Tasas de salario	1) Costo de la mano de obra 2) Ganancias e inversión 3) Ingreso de los asalariados	Emigración e inmigración	Fuerza de trabajo
Particulares	*Producción*	Impuestos y subsidios Control de precios	1) Utilidades y producción 2) Inversión	Producción gubernamental	1) Nivel de producción
				Investigación y asistencia técnica del gobierno	1) Costo de producción
	Inversión	Tasa de interés Exención de impuestos	1) Utilidades 2) Inversión por sector	Inversión gubernamental Racionamiento de capital	1) Nivel de la inversión
				Restricciones al ingreso de capitales	1) Precios y utilidades 2) Nivel de la inversión
	Consumo	Impuestos particulares de compraventa	1) Consumo por producto	Servicios gubernamentales (Salud, educación)	1) Consumo 2) Distribución del ingreso
	Comercio exterior	Aranceles	1) Precio al consumidor 2) Utilidades de la producción interna	Cuotas y prohibiciones de importación Controles de cambio	1) Nivel de las importaciones 2) Precios internos
		Subsidios de exportación	1) Utilidades e inversiones		
	Mano de obra		1) Costo y empleo de mano de obra 2) Utilidades e inversiones	Capacitación de la mano de obra	1) Disponibilidad de mano de obra especializada
	Recursos naturales	Impuestos y subsidios	1) Costo de producción 2) Tasa de explotación	Estudios, inversiones auxiliares, etc.	1) Tasa de desarrollo

* Todos los impuestos influyen sobre el ingreso y el ahorro además de las variables anotadas

La necesidad de aplicar instrumentos particulares para complementar las medidas generales se origina en las deficiencias del mecanismo de los precios que se examinaron antes[22] y que se presentan sobre todo en determinados sectores de la economía. Cuando estos factores impiden que se logre una tasa satisfactoria de crecimiento, el problema consiste en idear medidas que mejoren el funcionamiento de la economía competitiva, sin perder las ventajas derivadas de la iniciativa privada y del ajuste automático del sistema de precios.[23]

[22] Véase la sección A de esta Parte I.

[23] Véase, por ejemplo, *Medidas para fomentar el desarrollo económico en los países insuficientemente desarrollados* (E/1986,ST/ECA/10), Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 1951. II B.2), capítulo IX.

Cuando se prepara una política para sectores determinados hay razones para preferir los instrumentos de precio sobre los de cantidad, razones por otro lado similares a las que favorecen el empleo de instrumentos generales sobre los particulares. Los impuestos y los subsidios producen menos deformaciones en la selección de alternativas abiertas a los productores y consumidores que los sistemas de asignación de recursos u otras restricciones cuantitativas, y, por lo tanto, entrañan una mayor flexibilidad y eficacia económica general. Por otra parte, son menores las exigencias administrativas para una intervención de este tipo en los precios que en el caso de los controles cuantitativos.

Pese a los argumentos generales que favorecen el empleo del sistema de precios, se dan diversas situaciones en que puede requerirse el uso de medidas cuantitativas:

i) Cuando es necesario limitar el consumo de un producto esencial (por ejemplo, bienes importados), el impuesto que debería aplicarse para producir determinada reducción del consumo podría resultar en precios tan altos que el peso de la reducción recayera sobre los grupos de menores ingresos. En este caso, los controles y el racionamiento de precios podrán ser preferibles por razones de bienestar social.

ii) Cuando es esencial un incremento mínimo de la producción para asegurar la producción de otros sectores —como en el caso de la energía, el transporte y diversos servicios auxiliares— el precio que asegure una inversión privada adecuada puede resultar muy alto o ser muy incierta la reacción de los inversionistas particulares. En este caso pueden ser más eficientes medidas de tipo cuantitativo como la inversión gubernamental, porque es menor el costo para la sociedad o los resultados son más previsibles.

iii) En general, cuando se necesitan controles sólo durante un período corto, como en los casos de una escasez temporal, puede ser aconsejable destinar los suministros a empleos más esenciales en vez de perturbar la estructura general de precios y perjudicar las decisiones de inversión permitiendo que suban los precios. Las medidas cuantitativas es probable que tengan efectos más previsibles en este caso.

En los ejemplos que acaban de aducirse los elementos dinámicos de la situación y la alteración que puede sufrir la distribución deseable del ingreso son los que proporcionan los principales argumentos para emplear las medidas cuantitativas de control.

b) *Medidas particulares para la orientación de las inversiones*

Aunque las medidas particulares anotadas en el cuadro 1 afecten tanto la producción corriente como la distribución de los recursos para inversión, este último aspecto es el de importancia crucial para el curso futuro del desarrollo. Los distintos instrumentos influyen sobre las decisiones de inversión a través de la disponibilidad y costo de los insumos primarios (mano de obra, recursos naturales, bienes importados); el suministro de insumos de otros sectores (materias primas, servicios básicos), la demanda de producción (impuesto sobre las ventas, subsidios a la exportación); las utilidades (impuestos, subsidios); y a través de medidas relacionadas directamente con el proceso de inversión (tasas de interés, racionamiento de capitales, restricciones de ingreso en la industria, inversión gubernamental directa). Por lo tanto, hay gran variedad de posibilidades de elección entre los instrumentos de cantidad y precio y entre las medidas relacionadas más o menos directamente con una inversión determinada.

Los argumentos *a priori* en favor de algunas de las principales medidas que influyen sobre la inversión son en cierta forma los que siguen:

i) *Medidas de protección.* Como se indicó anteriormente, las medidas de protección son quizá los instrumentos más comunes para influir sobre la estructura de la inversión. A estos efectos, los aranceles suelen ser preferibles a las restricciones cuantitativas —cuotas, prohibiciones, controles de cambio, etc.— por las razones ya indicadas. Las restricciones cuantitativas impiden la competencia con los productores nacionales cualesquiera que sean los precios, elevan el precio al consumidor y restringen la demanda, requiriendo un complejo mecanismo de administración y un minucioso análisis económico para ser eficaces. Las cuotas también implican una pérdida de ingreso para el gobierno en comparación con el uso de aranceles, a menos que las utilidades de los importadores puedan recuperarse mediante los impuestos.[24]

Sin embargo, en algunos casos, y según los principios anotados en la sección anterior, podrá ser necesario emplear medidas cuantitativas. Cuando hay una escasez extrema de divisas, los aranceles (o la devaluación) pueden acarrear consecuencias muy inciertas y podrán emplearse las cuotas o la restricción cambiaria como medidas de emergencia.

El efecto de las restricciones cuantitativas sobre la inversión destinada a sustituir importaciones o en los sectores que emplean productos importados es generalmente menos seguro que el que ejercen los aranceles. La distribución de divisas varía según el volumen en que se dispone de ellas y es ciertamente más difícil determinar la rentabilidad de la producción interna que en el caso de un arancel.

Como instrumentos para canalizar la inversión hacia nuevos tipos de producción los subsidios pueden ser preferibles tanto a las restricciones cuantitativas como a los aranceles, porque el precio interno no se eleva por encima del nivel de los precios internacionales. Por lo tanto, la demanda total es mayor y los sectores usuarios no resultan castigados en los mercados de exportación. Sin embargo, contra sus beneficios, es preciso sopesar el costo que esta técnica origina al erario.

La protección contra la competencia extranjera constituye sólo un factor de la expansión de la producción interna. También se necesitan empresarios, capitales, mano de obra especializada, materias primas, etc. Cuando falta alguno de estos elementos la restricción sólo sirve para reducir las importaciones y elevar el precio al consumidor. Por este motivo, las restricciones al intercambio constituyen un método poco seguro para orientar la inversión, a menos que se combinen con otras medidas que influyan sobre el suministro de factores, y éstas tienen con frecuencia efectos secundarios indeseables.[25]

ii) *La inversión gubernamental y los incentivos para*

[24] Por esas y otras razones, los sistemas cuantitativos muy elaborados se han simplificado recientemente en varios países latinoamericanos: la Argentina, el Brasil, Chile, etc.

[25] Véase Nurkse, "Commercial Policy and Capital Formation", *op. cit.*, capítulo V.

la inversión privada.[26] Aunque los argumentos sobre las restricciones del intercambio se basan sobre todo en consideraciones económicas, al elegir entre la inversión gubernamental y los incentivos para los inversionistas privados es necesario tomar muy en cuenta los factores sociales y políticos. En países en que no existe una preferencia ideológica marcada en uno u otro sentido, se suele optar por la inversión privada, salvo cuando no pueda esperarse que trabaje en beneficio del interés colectivo (por ejemplo, cuando se trata de un monopolio) o cuando se ha desempeñado en forma muy ineficaz. Como la reacción de los inversionistas ante distintos incentivos (reducción de impuestos, mercados garantizados, bajas tasas de interés, etc.) es altamente aleatoria, esos incentivos probablemente serán más adecuados cuando se pretenda alcanzar algún objetivo general —por ejemplo, sustitución de las importaciones, aumento del empleo industrial, etc.— que cuando se espere incrementar la producción de determinados sectores. Debido a esta inseguridad, sólo podrá determinarse hasta qué punto cabe confiar en la inversión privada después del ensayo efectivo de medidas específicas.

Otro método de asegurar la inversión en sectores determinados cuando se crea que los incentivos tributarios no surtirán efecto o resultarán demasiado gravosos para el fisco es la intervención de un organismo gubernamental como empresario aunque no como productor a largo plazo. Puede hacerse esto a través de corporaciones de fomento, que venden sus empresas a los particulares una vez que se han vuelto redituables, o bien a través de empresas semifiscales en que disminuye la participación gubernamental a medida que la empresa se consolida.

Todas estas medidas se basan en el supuesto de que no es conveniente que el gobierno se constituya en productor permanente en la mayoría de los campos. Es opinión generalizada (que comparte el autor) que la falta de incentivos a la eficiencia en los negocios gubernamentales hace preferible la administración privada, aun en aquellos casos en que las condiciones no sean favorables para que la empresa particular haga la inversión inicial. En ausencia de evaluaciones más objetivas de la experiencia de los gobiernos y la iniciativa privada en los diversos países es imposible apoyar empíricamente esta conclusión, que en modo alguno ha recibido aceptación universal por los gobiernos democráticos. En países como la India, por ejemplo, se está tratando de juzgar los méritos relativos de la inversión privada y pública en actividades determinadas en vez de partir de esa premisa ideológica. Sin embargo, incluso en estos casos es restringido el número de sectores seleccionados para la inversión pública y se caracterizan por ciertos rasgos estructurales definidos (economías de escala en la producción, importancia del producto, tendencia al monopolio, etc.)[27]

La posibilidad de atraer la inversión extranjera añade un nuevo elemento al problema. A los argumentos en contra de la inversión gubernamental cabe agregar el de la pérdida de recursos adicionales de inversión, en tanto que entre las razones contrarias a la inversión (extranjera) privada cuenta la transferencia de utilidades y la carga futura que representa para el balance de pagos. En una evaluación puramente económica es probable que al valor de los recursos de inversión adicionales y la capacidad de empresa obtenida se le diera mayor peso que al costo que entrañan (sobre todo, en los casos en que hay mano de obra desocupada y existen recursos naturales inexplotados por falta de esos factores), pero es muy rara la vez en que la decisión a tomar se base en consideraciones puramente económicas.

c) *Análisis cuantitativo y selección de instrumentos*

La exposición anterior se ha hecho enteramente en términos cualitativos, que en el mejor de los casos llevan a la definición de situaciones en que cabe aplicar cierta política. La identificación de una situación real con el caso pertinente depende con frecuencia de los resultados de un análisis cuantitativo. Factores como la magnitud de la demanda insatisfecha de importaciones, el volumen futuro de desempleo, la magnitud del desplazamiento de recursos que se necesita en determinados sectores y la importancia de una inversión para el resto de la economía sólo podrán apreciarse mediante un análisis de este tipo. El estudio inicial de las posibilidades de desarrollo deberá permitir elegir instrumentos de política en distintos campos. Una vez que se ha hecho esto, podrá formularse el programa a largo plazo en términos más concretos que tomen en cuenta los instrumentos elegidos.

La importancia del análisis cuantitativo para la elección de instrumentos se determinará en parte por la existencia o falta de los siguientes factores:

i) economías de escala en la producción;
ii) posibilidades de importación y exportación;
iii) uso del producto en otros sectores de producción, y
iv) las posibilidades de prever la demanda.

El principal objetivo del programa de desarrollo en lo que toca a la producción de bienes de consumo será probablemente lograr cierta sustitución de las importaciones por producción interna, pero las fuerzas del mercado determinarán el sector elegido. Podrá ser necesario un análisis cuantitativo para definir el volumen de empleo y de ahorro de divisas que debe alcanzarse en las industrias de bienes de consumo, pero no para determinar el sector en que ello ocurrirá.[28]

En el otro extremo, el volumen y la localización de las inversiones en servicios básicos deberán determinarse enteramente a base de un análisis cuantitativo de la producción futura, porque la alternativa de las importaciones no es asequible y se necesita la producción para permitir la inversión y la producción en otros sectores. La decisión entre la inversión pública y la privada dependerá también del volumen de producción necesario.

La elección de medidas en el sector de bienes intermedios está más sujeta al resultado del análisis cuantitativo que en el caso de los bienes de consumo porque las

[26] Hay en realidad una serie continua de posibilidades de elección que van desde la propiedad y administración del gobierno hasta los contratos gubernamentales, los servicios básicos, la regulación de servicios y la concesión de subsidios. Véase Dahl y Lindblom, *op. cit.*, pp. 9-11. Aquí sólo señalo algunas de las principales alternativas utilizadas en los países poco desarrollados.

[27] Véase *Some Problems in the Organization and Administration of Public Enterprises in the Industrial Field* (ST/TAA/M/7), Publicación de las Naciones Unidas, (N° de venta: 1954.II.H.1), capítulo I.

[28] Esto no es verdad cuando tienen importancia las economías de escala, como en el caso de la producción de automóviles, porque entonces la redituabilidad de la inversión depende de una estimación sobre el volumen de la demanda al nivel esperado de ingreso.

demandas se derivan de la producción proyectada en los sectores usuarios. También encierran mayor significación las economías de escala y, por lo tanto, los planes de inversión son más interdependientes en las primeras y subsiguientes etapas. Aunque las importaciones constituyen una fuente alternativa de abastecimiento de muchos productos intermedios, algunas inversiones no se realizarán a menos que haya una fuente externa de abastecimiento de esos productos. Para asegurar la ejecución de varios proyectos interrelacionados es necesario que intervenga el gobierno en alguna forma, porque si no sería demasiado grande el riesgo para los inversionistas privados. Las inversiones que guardan relación con la producción siderúrgica —mineral, transporte, fuerza motriz, hierro y acero, transformación— son un buen ejemplo. Sin embargo, una vez hecha la inversión inicial, la mayoría de esos proyectos podrá marchar satisfactoriamente en manos de particulares.

El beneficio para la economía —en función de la productividad social de la inversión total— de los proyectos interrelacionados de este tipo no podrá apreciarse exactamente mediante un análisis parcial de cada inversión, porque la rentabilidad de cada una puede no ser representativa de su contribución al total. Este tipo dinámico de economía interna[29] (en contraposición a las economías externas tecnológicas del análisis estático) sólo podrá tomarse en cuenta debidamente en el marco de un análisis global.

4. Tipos de programas de desarrollo[30]

Un programa de desarrollo es un análisis económico que sienta las bases para formular y ejecutar la política correspondiente. Sin embargo, no hay una distinción nítida entre la formulación de un programa y de una política, pues el uno y la otra se influyen recíprocamente. La principal función de un programa es la de lograr la compatibilidad de los distintos tipos de política. El ideal es que fuera más allá y ayudara a escoger la mejor política y los medios óptimos para ponerla en práctica. Por lo tanto, la decisión de hacer un programa de desarrollo no implica sancionar una mayor intervención gubernamental, ni, por lo tanto, el de cualquier otro conjunto determinado de instrumentos de política.[31]

La naturaleza del análisis contenido en un programa de desarrollo se determina en parte por la información disponible y en parte por los instrumentos que están siendo considerados. Para simplificar pueden tomarse en cuenta tres tipos generales, que se denominarán programas *globales,* programas *sectoriales,* programas *generales.* Podrá ser útil hacer unos cuantos comentarios acerca de cada uno como introducción al examen de las técnicas de análisis de que se habla en la Segunda Parte.

i) Los *programas globales* se componen sobre todo de análisis de cuentas nacionales y de las proyecciones de otras magnitudes: producción industrial, mano de obra, productividad media, etc. Estas proyecciones se combinan a menudo con un análisis más pormenorizado de ciertos aspectos de la economía como el balance de pagos, fuentes de ingresos fiscales, etc.

Los programas de esta clase fueron empleados por la mayoría de los países de Europa Occidental durante el período postbélico de recuperación, como una especie de guía para el empleo de los instrumentos generales que influyen sobre la inversión, el empleo y el balance de pagos. La técnica de preparación de esos programas se ha perfeccionado mucho en el trabajo de la Oficina de Planeamiento de los Países Bajos.[32] En el continente americano, Puerto Rico ha preparado desde la guerra un programa a largo plazo como orientación para su política de desarrollo.

Los programas globales dan una base bastante satisfactoria para el empleo de los instrumentos generales, pero no proporcionan los medios necesarios para comprobar la congruencia de los resultados en sectores específicos o en el balance de pagos. Probablemente tenderán a ser más adecuados cuando la composición de la producción y del consumo no cambie demasiado a medida que aumente el ingreso, y cuando el mecanismo del mercado funcione bien como elemento de orientación en las decisiones relativas a la inversión y a la producción. Desde este punto de vista ha sido más fácil analizar la reconstrucción de las economías europeas que la estructura del crecimiento de los países poco desarrollados de Asia y América Latina.

ii) Los *programas sectoriales* son análisis de las perspectivas de la demanda y de la inversión en ramas particulares de la producción. Su función principal es determinar el orden de prelación relativo de las inversiones dentro de un sector. A veces se preparan programas de inversión para toda la economía (o para todos los recursos que controla el gobierno) sólo con sumar los proyectos de alta prelación de cada sector.

Se reconoce generalmente que el enfoque sectorial es inadecuado como fundamento de una política de desarrollo, porque no permite comprobar la coherencia de las decisiones tomadas en cada sector ni comparar los proyectos de alta prelación en un sector con los de otro. Sin embargo, este método ha sido hasta hace poco la base principal de la política de desarrollo en América Latina[33] y en otros países poco desarrollados. En las cercanías productoras de bienes primarios las deficiencias del método sectorial no son tan graves como en aquellas otras que han alcanzado una etapa más avanzada de industrialización y en las que existe por lo tanto una mayor interdependencia entre los sectores.

iii) Los *programas generales* combinan elementos de los programas globales y de los sectoriales en distintas proporciones. El análisis puede comenzar por las proyec-

---

[29] Véase T. Scitovsky, "Two Concepts of External Economies", *Journal of Political Economy,* abril de 1954, pp. 143-151.

[30] Los programas de desarrollo aplicados en varios países han sido descritos en algunos estudios de las Naciones Unidas, muchos de los cuales aparecen en la bibliografía. Distintos métodos se analizan en CEPAL, *Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico* (E/CN.12/363), Publicación de las Naciones Unidas, (Nº de venta: 1955.II.G.2) y en CEALO, *Economic Development and Planning in Asia and the Far East* (E/CN.12/11/412), con referencia a los problemas de América Latina y el Asia Sudoriental.

[31] Los programas de desarrollo de la India, Italia y Puerto Rico (véase la bibliografía) pueden mencionarse como casos representativos de enfoques completamente distintos de una política de desarrollo, haciendo uso cada uno de ellos de análisis globales.

[32] Véase *Scope and Methods of the Central Planning Bureau* (La Haya, 1956).

[33] La necesidad de un análisis más general del desarrollo en América Latina, cualesquiera que sean los instrumentos empleados, se ha señalado en la CEPAL en *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, op. cit.,* y en otros estudios más recientes.

ciones generales o por sectores, pero al final tienen que reconciliarse unas y otras. Sólo mediante alguna confrontación de este tipo podrá apreciarse la coherencia de los modelos más sencillos usados en los dos enfoques parciales.

Estos programas generales en que se combinan análisis globales y sectoriales han sido preparados en varios países de Europa (por ejemplo, Italia, Noruega, los Países Bajos) y del sudeste de Asia (Filipinas, India, Pakistán).[34] En Europa el objetivo principal del análisis sectorial es comprobar la coherencia del análisis global, pues la intervención del gobierno en los sectores es limitada, pero en el Asia Sudoriental los programas están destinados a coordinar distintas medidas específicas de inversión que afectan a diversos sectores. En América Latina los estudios de la CEPAL sobre Colombia y la Argentina abrigan parecido propósito, aunque son más bien de carácter ilustrativo.

Cuando se requieren grandes cambios estructurales para establecer o restaurar un proceso de crecimiento equilibrado se agudiza la necesidad de un programa general. Los grandes déficit del balance de pagos, el desempleo, los puntos de estrangulamiento en los servicios básicos y la falta de crecimiento, pueden ser síntomas aislados de esas condiciones.[35] Claro está que también pueden ser indicios de un exceso o deficiencia de la demanda global y el diagnóstico del desequilibrio estructural debe tratar de identificar el problema que se plantearía si se contrarrestaran las fuerzas inflacionarias (o las deflacionarias, con menor frecuencia). Sin embargo, para diseñar una política en esas circunstancias acaso sea necesario realizar un análisis general, ya sea que se elijan medidas de política económica generales o específicas.

La política de desarrollo debe incluir medidas encaminadas a aumentar el volumen de los recursos disponibles, sobre todo el nivel de ahorro, así como su asignación a los distintos usos alternativos. El primer tipo de política se apoya más en instrumentos generales que en instrumentos particulares y, por lo tanto, depende menos del establecimiento de un programa, y los dos aspectos de la política en gran medida son separables. Como lo que más me preocupa aquí es la relación entre programas y política, en la exposición que sigue me limitaré a analizar el problema de esa asignación.

II. LA FORMULACION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO

Pese al uso generalizado de los programas de desarrollo como una guía para la preparación de una política, se sabe relativamente poco sobre las técnicas que se emplean para formularlos. Las publicaciones oficiales en que se resumen los análisis sólo dan algunas luces para ese estudio, pues su objeto principal es explicar al público la política de desarrollo y no suelen entrar en los detalles teóricos de la programación. Sin embargo, aun cuando uno vaya más allá de los textos publicados, parece que la práctica de formulación de programas no se ha llevado todavía a bases muy sistemáticas.[36]

Un programa de desarrollo debe ser a un mismo tiempo lo suficientemente detallado como para permitir la evaluación de proyectos particulares y lo bastante exhaustivo como para poder determinar si los resultados concuerdan con las restricciones generales. Esto es cierto incluso cuando la intervención gubernamental se limita a ciertos sectores de la economía, porque hay que considerar la reacción probable de los sectores no controlados y su necesidad de recursos. Como no es posible construir un solo modelo de la economía que llene todos esos requisitos, en la formulación de un programa de desarrollo se progresa por tanteos, en los cuales las partes del análisis se tratan por separado. Se comprueba entonces la coherencia de esas partes del análisis con las diversas restricciones y objetivos de la política.

Los análisis que llevan a un programa general se hacen inicialmente a distintos niveles de generalidad, y es útil distinguir por lo menos tres: *i)* análisis de proyectos, *ii)* análisis sectorial y *iii)* análisis global. La naturaleza de los dos últimos ya ha sido descrita. El análisis de proyectos es en esencia la preparación de informaciones técnicas de manera coherente; los proyectos pueden entonces proporcionar las bases para estudiar un sector completo de producción (energía eléctrica, siderurgia, etc.). Este es un primer paso esencial en aquellos sectores en que no existe ahora producción alguna o en que esa producción se ampliará con métodos distintos a los que están en uso, pero este tipo de análisis no va a examinarse aquí.[37]

El problema analítico central para la formulación de un programa de desarrollo es la relación entre los análisis de proyectos y sectorial, por un lado, y los análisis globales, por otro. Estos análisis deben satisfacer las tres condiciones siguientes:

i) *Coherencia*, que se refiere al equilibrio de la oferta y la demanda tanto de bienes producidos como de factores primarios (mano de obra, capital, divisas y recursos naturales) cuyas existencias iniciales son conocidas.

ii) *Eficiencia*, que consiste en elegir el mejor entre varios programas con arreglo a los objetivos de la colectividad.

iii) *Viabilidad*, que estriba en traducir el análisis en normas orientadoras de la política económica eficaces para la ejecución misma del programa por diversos organismos.

El requisito de la coherencia se ha examinado ya. Admitiendo que las restricciones se expresan como ecuaciones, la coherencia del programa se comprueba viendo si el valor de las variables —instrumentales y otras— satisface esas ecuaciones. Sin embargo, algunas restricciones

[34] Véanse en la bibliografía las referencias correspondientes.

[35] Casi todos los países que han empleado los programas generales de desarrollo parecen haberlo hecho por la existencia de uno o más de estos factores. Una causa adicional podría ser el desequilibrio regional que en el caso de Italia ha llevado a la preparación de un programa regional de fomento para el sur del país. El equilibrio regional constituye una preocupación subsidiaria para la mayoría de los países que tienen programas de desarrollo, sobre todo por lo que toca al equilibrio entre el desarrollo rural y el urbano.

[36] Los programas a que antes se ha hecho referencia contienen todos alguna indicación de los métodos seguidos, y las conversaciones habidas con los funcionarios encargados de la planificación en los países interesados apoyan también esta conclusión.

[37] La preparación de proyectos se ha estudiado en CEPAL, *Manual de proyectos de desarrollo económico* (E/CN.12/426), 1957.

no pueden expresarse de esa manera y la coherencia del resultado con algún criterio prefijado —como la distribución apetecible del ingreso o la tasa permisible de inflación— sólo podrá comprobarse en una forma más cualitativa.

En esta sección se tratará sobre todo el problema de cómo lograr el máximo de eficiencia en un programa. Hasta ahora el tema sólo se ha comentado en relación con un análisis del equilibrio parcial derivando de éste criterios contrapuestos para determinar las prioridades de inversión. La principal dificultad de este método estriba en que prescinde del requisito de la coherencia, que debe ser impuesto simultáneamente.

La tercera condición, la viabilidad, implica que el análisis debe extenderse hasta comprender la eficiencia con que pueden ponerse en práctica las diversas medidas alternativas. El concepto de eficiencia debe interpretarse a la luz de los resultados que realmente puedan conseguirse conforme a distintas políticas alternativas. A guisa de ilustración, compárese con la selección de maquinaria para una fábrica. Una máquina puede tener una elevada producción por unidad de capital y de mano de obra, pero para lograr esa producción también puede necesitar una gran coordinación con las demás actividades de la fábrica. Si no es posible alcanzar esa coordinación, una máquina más sencilla con una producción menor por unidad de insumo podrá resultar más eficiente en función de su verdadera contribución a la producción total.

La viabilidad sólo podrá determinarse a base de la experiencia que se tenga en condiciones similares, aunque cabe obtener algunas indicación de la experiencia de otros países. En la última sección de este estudio se harán algunos comentarios sobre el particular. Sin embargo, la viabilidad de una serie de medidas no podrá evaluarse salvo en términos cualitativos y más bien haciendo uso de buen criterio que a base de un análisis formal.

En la presente sección se examinará la posible contribución de las últimas técnicas de programación matemática a la formulación de programas de desarrollo. Este método tiene la ventaja de tomar en cuenta a un mismo tiempo los requisitos de coherencia y eficiencia. La luz que la metodología de la programación arroja sobre la naturaleza del problema puede ser más importante que sus resultados empíricos en la etapa actual del conocimiento estadístico.

1. Un método empírico de programación

Todas las técnicas actuales para la formulación de programas de desarrollo se basan en alguna forma de tanteo para reconciliar las diversas partes del análisis con arreglo a los tres criterios mencionados. Los métodos formales de programación desarrollados en los últimos años hacen posible lograr esta coordinación con mayor eficacia. Más aún, permiten comprobar la eficiencia de cualquier programa y la forma de mejorarlo,[38] lo que no sucede con los métodos más intuitivos que ahora se emplean en los programas de desarrollo.

Se suele impugnar el empleo de métodos formales de programación para el análisis del desarrollo por falta de datos adecuados para aplicarlos. Pero no se olvide que ésta es una limitación de cualquier forma de análisis y no mayor para un procedimiento sistemático que para otro carente de sistema.

Uno de los obstáculos que se oponen a la pronta adopción de métodos más sistemáticos de programación es que se han presentado en una forma matemática bastante abstracta, por lo que no es fácil ver qué relación guardan con los métodos pragmáticos actualmente en uso. Por lo tanto, comenzaré aquí con las técnicas para comprobar la coherencia y la eficiencia que se han propuesto para los programas de desarrollo, tratando de mostrar qué modificaciones se necesitan para que el proceso lleve a un programa óptimo. Al hacerlo así, trataré de ajustarme en el mayor grado posible a los procedimientos establecidos, de tal modo que se ponga de manifiesto con toda claridad la importancia de los pasos adicionales que es necesario dar y la naturaleza del método de programación formal.

a) *Formulación de un programa experimental*

En la mayoría de los programas de desarrollo las prioridades son objeto de amplia discusión pero poco se dice de cómo se deben aplicar en un programa coherente. Así, por ejemplo, el Segundo Plan Quinquenal de la India enumera cuatro objetivos: incremento del ingreso nacional, rápida industrialización, aumento del empleo y distribución más equitativa del ingreso. De estos objetivos se derivan una serie de prioridades sectoriales para la inversión.[39] En el plan definitivo han sido reconciliadas estas finalidades competitivas pero no se ha dado a conocer la forma de asegurar su coherencia. Lo mismo puede decirse de la mayoría de los programas publicados.

La Comisión Económica para América Latina, en su estudio sobre la técnica de programación,[40] uno de los primeros de este tipo, esbozó con algún detalle los pasos necesarios para llegar a proyecciones sectoriales coherentes basándose en una estimación inicial del crecimiento del ingreso nacional. El autor del presente estudio y sus colaboradores usaron un procedimiento bastante parecido en su proyección de la estructura de la economía italiana.[41] Las etapas de este procedimiento pueden delinearse como sigue:

i) *Elaboración de proyecciones iniciales* del crecimiento del ingreso nacional, de la oferta de recursos —mano de obra, ahorro interno, inversión extranjera, etc.— y del balance de pagos;

ii) *Determinación de la composición de la demanda final* de bienes de consumo, de bienes de inversión y de las exportaciones, basándose en las previsiones de la demanda interna y externa;

iii) Selección provisional *de los proyectos de inversión* en cada sector, basándose en los criterios parciales de la contribución al ingreso nacional y de los efectos sobre el balance de pagos;

iv) Formulación de un *programa experimental* en que

[38] La necesidad de un método formal de programación a este respecto ha sido subrayada por Ragnar Frisch en una serie de memoranda. Véase, por ejemplo, *Generalities of Planning* (Oslo, 26 de febrero de 1957).

[39] *Segundo Plan Quinquenal* (1956), capítulo 2.

[40] CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico, I. Introducción a la técnica de programación* (E/CN.12/363); véase también Jorge Ahumada, *Curso sobre teoría y programación del desarrollo*, 1956 (mimeografiado), y los estudios de la CEPAL sobre Colombia (E/CN.12/365/Rev.1) y la Argentina (E/CN.12/329), este último en preparación.

[41] H. B. Chenery, P. Clark y V. Cao Pinna, *The Structure of the Italian Economy* (1953).

el volumen de la producción y de las importaciones sea compatible con las estimaciones precedentes, empleando el método de insumo-producto u otro que se le aproxime;

v) Determinación de las *utilizaciones totales de los factores escasos* —mano de obra, capital, divisas y determinados recursos— que requiere el programa experimental y su comparación con la oferta efectiva de cada uno de ellos;

vi) Revisión de las etapas i), ii) y iii) teniendo en cuenta la demanda excesiva de factores de producción y repetición del procedimiento.

Sin embargo, en la práctica este procedimiento raras veces va más allá de una o dos revisiones y no permite determinar hasta qué grado se aproxima el resultado obtenido al mejor programa posible.

En el cuadro 2 se ilustra con un ejemplo la lógica de las cinco primeras etapas que culminan en un programa experimental. Después haré las revisiones necesarias a fin de obtener un programa óptimo. Para presentar el problema en su forma más sencilla sólo incluyo dos productos y dos factores de producción y descarto la posibilidad de importar y exportar.[42] Para cada uno de los dos productos finales se suponen tres posibles técnicas de producción con objeto de asegurar variación en las proporciones de los factores. Como en la programación lineal, estas técnicas de producción se denominarán "actividades" para facilitar el examen que se hace después en la sección 2. Los insumos se indican con el signo negativo (—) y la producción con el signo positivo (+). El nivel de actividad Xj equivale a la producción neta, omitidos los productos conjuntos.* La actividad A_3, por ejemplo, indica que para obtener con esta técnica una unidad del producto 1 se necesitan 0,5 unidades del producto 2, más 6,0 unidades de mano de obra, más 0,3 unidades de capital.[43] Se supone que se puede operar cada técnica a cualquier escala con costos constantes.

Las medidas conducentes a un programa experimental pueden ejecutarse de la siguiente forma:

i) y ii) *Estimación de la demanda final y de la oferta de factores.* En el cuadro 2 las "restricciones"[44] indican el volumen de la demanda (+) o de la oferta (—). Las cifras se derivan de proyecciones individuales del ingreso nacional, de la demanda externa y de la oferta de mano de obra.[44] El volumen de ahorro y de inversión extranjera previsto para un período dado es también una estimación. Se ha supuesto que el problema se plantea reduciendo al mínimo el capital necesario para conseguir el aumento hipotético del ingreso —objetivo final— y que en una etapa posterior se reajustarán las metas de producción, aumentándolas o disminuyéndolas según lo indique la comparación del capital necesario con los recursos disponibles para inversión.

iii) *Selección de las inversiones.* Como por ahora se ha descartado la posibilidad de elegir entre las importaciones y la producción interna, sólo cabe optar entre las diversas posibilidades de inversión dentro de cada sector, teniendo en cuenta que cada técnica o actividad tiene necesidades diferentes de los dos factores —mano de obra y capital— y de los insumos obtenidos fuera de su sector.

Se han sugerido varios métodos para optar entre las diversas alternativas de inversión cuando los precios del mercado no constituyen una guía eficaz, pero casi todos ellos exigen la realización de correciones por haberse sobrestimado el precio de algunos factores.[45] Los métodos mejor fundados teóricamente consisten en computar la contribución de cada inversión posible al ingreso nacional, valorando insumos y productos —si ello es factible— según sus costos de oportunidad, no según sus precios de mercado. Considerando que en los países poco desarrollados se tiende a sobrevaluar la mano de obra y a subvaluar el capital y las divisas, las principales modificaciones estriban en dar a la mano de obra un precio algo más bajo —basándolo en el cálculo de su remuneración en el uso marginal del cual se sustraería— y en valorar los productos que se mueven en el comercio al precio de las importaciones, para lo que se utilizará un tipo de cambio de equilibrio estimado. Estos precios se llamarán "precios de cálculo"* siguiendo la denominación de Tinbergen.

[42] Este último problema se considerará detalladamente en la sección C.

[43] Ejemplo tomado de H. B. Chenery y P. G. Clark, *Inter-industry Economics* (libro próximo a publicarse por J. Wiley), capítulo IV, donde se examinan más a fondo los conceptos de la programación. El insumo de capital es positivo por razones que se dan más adelante.

* Joint products *se ha traducido por "productos conjuntos", siguiendo a L. A. Robb,* Dictionary of Business Terms *(Nueva York, John Wiley and Sons, 1950)* (Ed.)

[44] Con fines de simplificación supongo que la capacidad actual está empleada plenamente y considero sólo aumentos en la demanda y en la capacidad, pero la capacidad excedente puede tomarse fácilmente en cuenta mediante este procedimiento.

[45] Estos métodos los ha estudiado la CEPAL en el *Manual de proyectos de desarrollo económico, op. cit.,* Segunda Parte.

* Accounting price *se traduce aquí por "precios de cálculo" adoptando la expresión usada en el artículo de Martin H. Ekker, "El problema de la determinación de los 'precios de cálculo': una solución parcial",* El Trimestre Económico, *vol. XXIII, Nº 4, pp. 458 ss.* (Ed.)

Cuadro 2

EJEMPLO 1: ELECCION DE TECNICA

Insumos y productos	*Actividades de producción*						*Restricciones*	*Precios de mercado*
	Industria 1			*Industria 2*				
	A_1	A_2	A_3	A_4	A_5	A_6		
1) Producto 1.	1,0	1,0	1,0	— 0,2	— 0,5	— 0,8	100	1,00
2) Producto 2.	0	— 0,25	— 0,50	1,0	1,0	1,0	50	1,00
3) Mano de obra.	— 12,5	— 7,5	— 6,0	— 15,0	— 5,0	— 4,0	— 2.000	0,08
4) Capital.	1,10	1,25	0,30	1,0	2,50	0,60	Mínimo	

La rentabilidad del capital calculada de esta manera puede denominarse "utilidad social"; y esta última por unidad de inversión vendría a ser la "productividad social marginal (PSM) de la inversión".[46]

El criterio de la productividad social marginal, aplicado a los datos expuestos en la forma de actividades, puede expresarse mediante símbolos, como sigue:[47]

$$(PSM)_j = \frac{(\Sigma_i a_{ij} P_i + l_j P_l),}{k_j} \quad \begin{matrix}(i=1,.\ 2)\\(j=1,.\ 6)\end{matrix} \qquad (1)$$

En esta ecuación P_i y P_l son los precios de cálculo (de equilibrio) estimados del producto, producción o insumo i y de la mano de obra, respectivamente;

a_{ij}, l_j, k_j son los coeficientes de insumo del producto i, de la mano de obra y del capital por unidad de producción de la actividad j, con signos como los del cuadro 2.

Como no hay forma de predeterminar con exactitud los precios de cálculo, es necesario revisarlos a la luz de los resultados del primer programa experimental. Por ejemplo, podemos comenzar usando los precios de mercado del ejemplo 1 como primera aproximación a los precios de equilibrio, lo que nos conduciría a seleccionar las actividades productivas 2 y 5 (ensayo *a* del cuadro 3), que tienen la PSM más elevada en cada sector. Por otra parte, como primera aproximación, podría suponerse que la mano de obra tiene un costo de sustitución igual a 0 (ensayo *b* del cuadro 3), lo que nos llevaría a elegir las actividades A_3 y A_4. Como se necesitan cantidades de cada uno de los productos 1 y 2 es imprescindible elegir por lo menos una inversión en cada industria, aunque la PSM de una de las dos sea muy inferior a la de la otra.

iv) *Formulación de un programa experimental.* Una vez elegidas las fuentes de abastecimiento de los productos necesarios, las actividades seleccionadas pueden usarse en un sistema de insumo-producto para determinar el volumen de producción de cada sector. (Al aplicar en la práctica este procedimiento, algunos bienes tendrían que producirse e importarse a la vez en muchos sectores y también habría que fijar la proporción de las importaciones con respecto a la producción interna.) En el ejemplo 1, si escogemos A_2 y A_5 para un programa experimental, el sistema correspondiente de insumo-producto es:

$$\begin{aligned} 1{,}0\ X_2 - 0{,}5\ X_5 &= 100 \\ -0{,}25\ X_2 + 1{,}0\ X_5 &= 50 \end{aligned}$$

donde X_j es la producción de la actividad j.

La solución para los niveles de producción es: $X_2=143$ $X_5=86$.

v) *Uso de los factores.* La solución correspondiente a los niveles de producción sirve para determinar las necesidades de capital y de mano de obra:

$$\begin{aligned} L &= 7{,}5\ X_2 + 5{,}0\ X_5 = 1.500 \\ K &= 1{,}25\ X_2 + 2{,}5\ X_5 = 393 \end{aligned}$$

El planteamiento completo de este programa experimental se da en el ensayo *a)* del cuadro 3. Como se dispone de 2.000 unidades de mano de obra, 500 permanecerán desocupadas, lo cual indica que en la hipótesis inicial —precio de mercado de la mano de obra 0,08— se sobrestimó su costo de sustitución y que por tanto debe usarse un precio más bajo.

Cuadro 3

SOLUCION DEL EJEMPLO 1 MEDIANTE LA REVISION DE LOS PRECIOS DE CALCULO

Ensayo	*Precios de cálculo*			*Productividad marginal de la inversión (PSM)*					
				Industria 1			*Industria 2*		
	P_1	P_2	P_l	*1*	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*
a	1,0	1,0	0,08		0,12[a]	0,07	...	0,04[a]	...
b	1,0	1,0	0	0,9	0,60	1,67[a]	0,80[a]	0,20	0,33
c	1,0	1,0	0,05	0,34	0,30	0,67[a]	0,05	0,10[a]	0
d	1,0	1,0	0,046	0,39	0,32	0,75[a]	0,11[a]	0,11[a]	0,02
e	0,82	1,0	0,046	0,22[a]	0,18	0,14	0,15	0,14	0,27[a]
f	0,82	1,0	0,035	0,35	0,25	0,37[a]	0,31	0,16	0,38[a]
g	0,82	1,0	0,038	0,32[a]	0,23	0,32[a]	0,27	0,16	0,32[a]

SOLUCION CUANTITATIVA

Ensayo	*Volúmenes de producción*						*Capital*	*Mano de obra*	*Demanda excesiva*	
	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5	X_6	K	L	*(L-2.000)*	ΔP_l
a		143			86		393	1.500	−500	−0,08
b			122	111			148	2.400	+400	+0,05
c			167		133		383	1.667	−333	−0,004
d			146	51	73		276	2.000	0	0
e	140					50	184	1.950	−50	−0,011
f			233			167	170	2.067	+67	+0,003
g	80		100			100	178	2.000	0	0

[a] Actividades más lucrativas (incluidas en la solución correspondiente).

b) *Mejoramiento del programa experimental*

Se puede mejorar el programa experimental planteando el problema según la técnica de la programación lineal y aplicando el método símplex, lo que se hará en la sección siguiente. Sin embargo, como es probable que este procedimiento no sea viable en la práctica, se medirá primero el mejoramiento en la utilización de los recursos que se obtiene revisando el sistema de precios y aplicando los criterios de la productividad marginal ya usados en la formulación del programa experimental. Se demostrará que este procedimiento, aplicado rigurosamente, conduce al mismo resultado que el método símplex.

Una asignación eficaz de los recursos debe cumplir los siguientes requisitos derivados de la teoría del equilibrio general:[48]

[46] Este método lo han descrito A. E. Kahn, "Investment Criteria in Development Programmes", *Quarterly Journal of Economics*, febrero de 1951, 38-61; H. B. Chenery, "The Application of Investment Criteria", *id.*, febrero de 1953; y J. Tinbergen, *The Design of Development* (1956), capítulo III. En los dos primeros artículos se muestran los errores a que conduce usar criterios más simples como las razones capital-mano de obra o mano de obra-producción. En los dos últimos se recomienda valerse de precios de equilibrio a largo plazo para el trabajo y las divisas. En las páginas 23-25, J. Tinbergen hace un buen resumen de los argumentos en favor del empleo de los "precios de cálculo."

[47] La fórmula (4) de Chenery, *op. cit.*, se reduce a esta forma si las importaciones —directas e indirectas— se consideran como un insumo especial y se cotizan al precio de equilibrio para las divisas; del mismo modo se calcula el precio de producción de los artículos exportados o de los que sustituyen importaciones.

[48] Véase, por ejemplo, Scitovsky, Shaw y Tarshis, *loc. cit.*

i) *La demanda debe ser igual a la oferta de: a)* los artículos producidos, y *b)* los factores de producción, a menos que su precio sea cero (en cuyo caso puede haber exceso de oferta).

ii) *El capital* debe asignarse al más productivo de sus usos alternativos.

iii) *Precios: a)* Los precios de los bienes deben ser iguales al costo de los insumos empleados en su producción (es decir, las utilidades en exceso de la rentabilidad marginal del capital deben ser iguales a cero); *b)* los precios de los factores deben ser iguales a sus costos de sustitución.

En cualquier programa viable tiene que cumplirse la primera condición. Si no satisfacen las otras dos, existe la posibilidad de mejorar aún más el programa experimental.

Las medidas conducentes al primer programa experimental sólo satisfacen necesariamente las condiciones 1a) y 2). Los demás criterios pueden aplicarse de diversas maneras. Si se varían los precios con este objeto, esos precios pueden modificarse simultáneamente, o bien pueden aplicarse los criterios 3a) y 3b) en cualquier orden. En el presente estudio se seguirá este último procedimiento, que parece acercarse más a los ya en uso, revisando en la primera etapa el precio de la mano de obra y en la segunda los precios de los productos.[49]

Etapa 1: Revisión del precio de la mano de obra hasta igualar su demanda y su oferta. Como el precio de la mano de obra influye en el cálculo de la productividad marginal, si aquél aumenta lo suficiente, una actividad con insumo más bajo de mano de obra por unidad de producción aparecerá más lucrativa, y viceversa. Así, pues, es posible obtener un programa compatible con la limitación de recursos (1b) modificando el precio del recurso (mano de obra) y repitiendo los cálculos de ensayo a). Si la demanda de mano de obra es excesiva, el precio debe reajustarse aumentándolo. Se le debe reducir —a menos que ya sea 0— si hay un exceso de oferta.

Como en el ensayo a) hay un gran excedente de mano de obra, en el caso b) el precio se ha reducido a 0 y se ha repetido el cálculo. A_3 y A_4 son ahora las actividades más lucrativas y la solución resultante requiere 2.400 unidades de mano de obra, lo que da una demanda de 400 unidades además de las 2.000 disponibles. Se debe entonces subir el precio de la mano de obra lo suficiente como para que otra de las actividades resulte más lucrativa. Mediante la experimentación —por ejemplo, aumentando el precio en 0,01 cada vez— puede observarse que cuando el precio de la mano de obra es 0,05, la actividad A_5 es ligeramente más lucrativa que la A_4, como en el ensayo c). Sin embargo, la nueva combinación A_3-A_5 da como resultado un exceso de 333 unidades en la oferta de mano de obra.

Disponemos ahora de una escala de precios de mano de obra (0 — 0,05) más allá de la cual no se altera la elección de actividad (A_3) en la industria 1. En la industria 2 la opción cambia de A_4 a A_5, a la vez que, por lo que se refiere a la mano de obra, el exceso de demanda se convierte en exceso de oferta. Por lo tanto, la solución que emplea exactamente 2.000 unidades de mano de obra debe implicar el uso simultáneo de A_4 y A_5 en la industria 2, que sólo resulta eficiente si ambas son igualmente lucrativas. Esta condición de equirrentabilidad* puede usarse para determinar el costo de sustitución de la mano de obra en la industria 2 (y por ende en el conjunto de la economía):

$$(PSM)_4 = (PSM)_5$$

$$\frac{0{,}8 - 15\ P_l}{1{,}0} = \frac{0{,}5 - 5\ P_l}{2{,}5} \qquad (2)$$

$$P_l = 0{,}046$$

El precio así obtenido sería el mínimo que dejaría de conducir a una demanda excesiva de mano de obra cuando se aplica el criterio (2) y se usan los precios de mercado de los productos.

La solución cuantitativa correspondiente se obtiene despejando en el siguiente sistema de 3 ecuaciones las 3 incógnitas (X_3, X_4 y X_5), que constituyen el ensayo d):

$$\begin{aligned} 1{,}0\ X_3 - 0{,}2\ X_4 - 5{,}0\ X_5 &= 100 \\ -0{,}5\ X_3 + 1{,}0\ X_4 + 1{,}0\ X_5 &= 50 \\ -6{,}0\ X_3 - 15{,}0\ X_4 - 5{,}0\ X_5 &= -2.000 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} X_3 &= 146{,}4 \\ X_4 &= 50{,}5 \\ X_5 &= 72{,}6 \\ L &= +2.000 \\ K &= 276 \end{aligned}$$

Valiéndose de tres actividades hemos llegado a una solución en la que se emplean exactamente 2.000 unidades de mano de obra. Es indudable que esto significa un mejoramiento con respecto a los otros ensayos viables a) y c), porque se ha reducido sustancialmente el uso de capital.

La etapa 1 se cierra con el ensayo d) porque satisface todas las condiciones 1a), 1b), 2) y 3b).

Etapa 2: Revisión de los precios de los productos y repetición de la etapa 1. En la última iteración de la etapa 1, la rentabilidad marginal del capital era 0,75 en la industria 1 y 0,11 en la industria 2. Esto indica que el precio de mercado del producto 1 sobrestima su valor en relación con el producto 2, porque los precios de equilibrio deberían basarse en la equirrentabilidad del capital invertido en los diversos usos. Si la PSM del capital en los dos sectores es la misma y en esta forma definimos P_k, puede usarse la ecuación (1) para obtener los precios de equilibrio:

$$P_j = \Sigma_i\ a_{ij}\ P_i + l_j\ P_l + k_j\ P_k \qquad (3)$$

Como hay que calcular cuatro precios y sólo se tienen tres actividades, es necesario tomar un precio conocido y determinar los demás en relación con él. En las soluciones obtenidas para la programación lineal según el método simplex, es corriente usar el capital como base del sistema de precios, pero está más de acuerdo con el planteamiento de la PSM permitir que varíe la rentabilidad del capital tomando uno de los productos como base del sistema. Por consiguiente, admitiendo que P_2=1,0 y

[49] Se ha preferido este orden porque se ciñe al método intuitivo de las aproximaciones sucesivas sugerido en las referencias anteriores (Tinbergen, Chenery) y porque parece de más fácil comprensión. Según el criterio matemático, convendría más revisar todos los precios a la vez, como en los métodos de la gradiente, de Arrow y Hurwicz. (Véase "Gradient Methods for Constrained Maxima", *Operations Research*, mayo de 1957.)

* *Se propone la expresión "equirrentabilidad" para traducir* equal profitability. (Ed.)

calculando los otros tres precios de las tres ecuaciones simultáneas que corresponden a la ecuación (3):

$$\begin{aligned} A_3: &\quad P_1 - 0{,}5\,P_2 - 6{,}0\,P_t - 0{,}3\,P_k = 0 \\ A_4: &-0{,}2\,P_1 + P_2 - 15\,P_t - 1{,}0\,P_k = 0 \\ A_5: &-0{,}5\,P_1 + P_2 - 5\,P_t - 2{,}5\,P_k = 0 \end{aligned}$$

El resultado es:

$$\begin{aligned} P_1 &= 0{,}82 \\ P_2 &= 1{,}0 \\ P_t &= 0{,}046 \\ P_k &= 0{,}146 \end{aligned}$$

El precio más bajo obtenido ahora para el producto 1 afecta la rentabilidad relativa de las actividades. Usando el precio de la mano de obra del ensayo d) en la próxima iteración, encontramos que las actividades más lucrativas son A_1 y A_6, que no habían sido escogidas anteriormente. Al revisar el precio de la mano de obra a la luz de la demanda excesiva de los ensayos e) y f), como se hizo antes, se llega a una solución para los precios dados de los productos que comprende las actividades A_1-A_3-A_6. La PSM en cada actividad es de 0,32. Como esta solución g) satisface las tres condiciones —demanda no excesiva de mano de obra, capital empleado en la forma más lucrativa y equirrentabilidad del capital en cada industria o, lo que es igual, ausencia de utilidades excesivas—, representa el programa óptimo que se buscaba. (Podría haber sido necesario repetir varias veces la etapa 2 para alcanzar el punto óptimo en un sistema más amplio, pero puede verse que el procedimiento aquí esbozado conducirá a la solución que reduce al mínimo el uso de capital.)

Cabe señalar que en este ejemplo la economía en el uso de capital que resulta en la etapa 1 por haber usado el verdadero costo de sustitución de la mano de obra en lugar de su precio de mercado, fue de 393 menos 276, o sea 117 unidades. En la etapa 2 el resultado de la revisión de los precios de los productos para eliminar el exceso de utilidades dio una reducción adicional de 98 unidades. La importancia relativa que tienen en la práctica estos dos tipos de revisión del sistema de precios sólo puede estimarse experimentando con datos verdaderos y sobre un modelo realista, pero el número limitado de experimentos que ya se ha llevado a cabo sugiere que la modificación de los precios de los productos tendrá gran repercusión en algunos sectores.[50]

En el ejemplo anterior hemos ilustrado los tipos de variación de precios y de elección de inversiones que se obtienen aplicando simultáneamente los requisitos de viabilidad y eficiencia. Se ha mostrado que al aplicar alternativamente estas dos pruebas en un planteamiento empírico se llega al resultado óptimo en el ejemplo elegido, pese a que el método no siempre es muy eficaz desde el punto de vista de los cálculos. Con fines comparativos se ilustrará ahora la solución del mismo problema mediante el método símplex.

[50] H. B. Chenery, "The role of industrialization in development programmes", en *Proceedings* de la American Economic Association, mayo de 1955, da los resultados de comparaciones de este tipo en un modelo de 14 sectores.

2. Fundamentos económicos de la solución por el método símplex[51]

a) *Conceptos*

El desarrollo de la programación lineal como instrumento de análisis empírico comienza con el descubrimiento que hizo Dantzig del método símplex para determinar las soluciones óptimas.[52] Desde entonces, la aplicación de esta técnica a diversos problemas ha sugerido diferentes maneras de formularlas y distintos métodos de resolverlos. La relación entre la programación y el análisis clásico de la distribución de los recursos la examinan Dorfman, Samuelson y Solow en un libro de reciente aparición.[53]

Suele considerarse el método símplex como una mera técnica para ejecutar operaciones matemáticas tendientes a resolver un cierto tipo de problema de máximos. Sin embargo, al estudiar las técnicas para analizar por aproximación la distribución de los recursos, son de significación desde un punto de vista económico tanto la explicación lógica del proceso de ajuste como la solución final.

En la programación lineal se emplean los siguientes conceptos:

i) *Actividad* es cualquier transformación posible de los insumos en productos. Se expresa matemáticamente mediante una columna de coeficientes (vector) en que son positivos los productos y negativos los insumos. Las actividades productivas del ejemplo 1 ilustran esta forma. El transporte, las ventas, el almacenamiento, las importaciones, las exportaciones y varias otras funciones económicas también pueden representarse como actividades.

ii) *Nivel de actividad* indica la intensidad en el uso de una actividad. En los sistemas interindustriales es más conveniente tomar como nivel de actividad el nivel de la producción (bruta o neta), tal como aparece en el ejemplo 1. La cantidad de cada insumo que se usa o se produce en la actividad se calcula multiplicando el nivel de actividad por el coeficiente de insumo.

$$X_{ij} = a_{ij}\,X_j$$

iii) *Restricciones o limitaciones* en un sistema de programación lineal son los términos constantes, B_i, en una serie de ecuaciones de la forma:

$$\sum_j a_{ij}X_j \gtrless B_i \qquad (4)$$

En los modelos interindustriales, las restricciones consisten en las demandas finales del análisis de las relaciones de insumo-producto, con signo positivo, y las ofertas de factores, que son negativas.

iv) *Función criterio** es cualquier función de los niveles de actividad que permita preferir una solución a otra. Puede escribirse así:

$$C = \sum_j c_j\,X_j \qquad (5)$$

[51] Esta sección se ocupa de la explicación de las razones en que se basa el cálculo y puede omitirse por el lector que sólo esté interesado en la naturaleza de los resultados obtenidos.

[52] G. B. Dantzig, "Maximization of a linear function of variables subject to linear inequalities", en T. Koopmans (ed.), *Activity Analysis of Production and Allocation*, 1951.

[53] *Linear programming and economic analysis* (1958).

* Criterion function *ha sido traducido literalmente por "función criterio" a falta de un término adecuado para explicar lo que se define en el texto.* (Ed.)

En el análisis interindustrial la función criterio puede tomarse ya sea como el valor del producto nacional (a llevar al máximo) o el uso total de un factor de producción, como el capital (a llevar al mínimo). En general, cualquier problema puede formularse en cualquiera de estas formas, pero a menudo resulta más sencilla la forma del mínimo.

v) *Programa* es una serie de niveles de actividad. Si éstos satisfacen las limitaciones o restricciones —ecuación (4)— constituyen un *programa viable* o factible o *solución.*

vi) *Programa óptimo* es el programa viable que lleva al máximo o al mínimo la función criterio elegida.

vii) *Solución básica* es aquella en que sólo hay tantos niveles de actividad positivos como restricciones o limitaciones.

viii) *Actividad excedente** representa la no utilización de alguno de los recursos disponibles o la producción en exceso de alguno de los productos necesarios. Mediante el uso de las actividades excedentes es posible sustituir por ecuaciones las desigualdades de (4).

b) *Solución del ejemplo 1*

Al ejemplo 1 puede dársele la forma de un problema de programación lineal agregando una actividad de holgura para la mano de obra (A_7) con un nivel de actividad X_7:

1. Para reducir al mínimo el capital necesario:

$$C = 1{,}1X_1 + 1{,}25X_2 + 0{,}3X_3 + 1{,}0X_4 + 2{,}5X_5 + 0{,}6X_6 + 0X_7$$

2. Sujeto a:

$$\begin{aligned} 1{,}0X_1 + 1{,}0X_2 + 1{,}0X_3 - 0{,}2X_4 - 0{,}5X_5 - 0{,}8X_6 &= 100 \\ -0{,}25X_2 - 0{,}5X_3 + X_4 + X_5 + X_6 &= 50 \\ -12{,}5X_1 - 7{,}5X_2 - 6X_3 - 15X_4 - 5X_5 - 4X_6 - X_7 &= -2.000 \\ \text{y } X_j \geqslant 0 \quad (j = 1 \ldots 7) & \end{aligned} \qquad (5)$$

La última restricción —que los niveles de actividad no sean negativos— resulta evidente desde el punto de vista económico, pero matemáticamente es necesaria para evitar soluciones absurdas.

El método símplex cumple las tres condiciones de un programa óptimo que se dieron en la sección anterior, pero las aplica en distinto orden. Sólo considera las soluciones básicas —en las que hay tantos niveles de actividad positivos como restricciones— porque se ha demostrado que la solución óptima debe ser una solución básica.[54] Por lo tanto, el método símplex comienza con una solución experimental que satisface todas las ecuaciones del modelo. como el ensayo a) del cuadro 3. Después se determinan los precios correspondientes a esta serie de actividades. Sólo una vez hecho esto se aplica el segundo criterio: la asignación del capital a los usos más eficientes.

Esta versión del método símplex puede expresarse en cuatro etapas comparables a las del método de la PSM;

i) *Selección de una base viable* y determinación de la solución cuantitativa correspondiente. Supóngase que se comienza como antes por el mismo ensayo a), que era una combinación de las actividades A_2 y A_5. Para convertirlo en una *base* es necesario agregar la actividad de holgura para la mano de obra A_7, ya que de lo contrario no podría satisfacerse la tercera ecuación. Entonces la primera solución básica es:

$$\begin{aligned} X_3 &= 143 \\ X_5 &= 86 \\ X_7 &= 500 \end{aligned}$$

Estas cifras aparecen como ensayo a) en el cuadro 4.

ii) *Determinación de los "precios de equilibrio general"** correspondientes a la base:* Los "precios de equilibrio general" pueden definirse como la serie de precios que resultan en una utilidad 0 en cada actividad de la solución. Algebraicamente se calculan resolviendo el siguiente sistema de ecuaciones simultáneas, cada una de las cuales corresponde a una actividad de la base:

$$\sum_i a_{ij} P_i - l_j P_i - c_j = 0 \qquad (6)$$

---

* *Se ha traducido* disposal activity por *"actividad excedente".*

[54] Véase, Dorfman, Samuelson y Solow, *op. cit.*, capítulo IV, para un buen examen del método de solución. El procedimiento seguido aquí, que usa los precios, y su aplicación al presente ejemplo, los dan Chenery y Clark, *Interindustry Economics*, capítulo IV. También se resuelve allí el problema de llevar al máximo el ingreso nacional.

* Shadow prices. *Podría haberse usado "precios de equilibrio", pero la expresión se utiliza ya con otro significado concreto y en este mismo texto. Se sugiere "precios de equilibrio general", por la razón aducida más adelante en la nota 55. Otra traducción podría ser "precios de equirrentabilidad cero", que expresaría, en forma más rebuscada, la definición, de* shadow price. (Ed.)

Cuadro 4

SOLUCION DEL EJEMPLO 1 POR EL METODO SIMPLEX

Ensayo	Solución cuantitativa									
	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5	X_6	X_7	Capital	Mano de obra	
a		143			86		500	393	1.500	
b		118		71	8			240	2.000	
c		124		68		14		231	2.000	(i)
d	131			14		36		180	2.000	
e	80		100			100		178	2.000	

Ensayo	Precios de equilibrio general								
	$(P_k = 1)$				$(P_2 = 1)$				
	P_1	P_2	P_l	P_k	P_1	P_2	P_l	P_k	
a	2,14	3,57	0	1,0	0,60	1,0	0	0,28	
b	5,20	6,63	0,306	1,0	0,79	1,0	0,046	0,15	
c	3,24	3,76	0,141	1,0	0,86	1,0	0,038	0,27	(ii)
d	2,03	2,52	0,074	1,0	0,81	1,0	0,029	0,40	
e	2,60	3,16	0,120	1,0	0,82	1,0	0,038	0,32	

Ensayo	Rentabilidad social							
	π_1	π_2	π_3	π_4	π_5	π_6	π_7	
a	1,04	0	0,06	2,14[a]	0	1,26	0	
b	0,28	0	−0,25	0	0	0,65[a]	−0,31	
c	0,38[a]	0	0,22	0	−1,07	0	−0,14	(iii)
d	0	−0,41	0,02[a]	0	−1,37	0	−0,07	
e	0	−0,34	0	−0,16	−1,24	0	−0,12	

[a] Actividad a agregar en literación siguiente.

Se tiene entonces que, si se toma como unidad el precio del capital, el concepto de "precios de equilibrio general" es igual al de "precio de equilibrio", definido en la ecuación (3) que aparece antes. En el método símplex se calcula un nuevo sistema de precios de equilibrio general para cada ensayo, mientras que en el método de la PSM se calcula una nueva serie de precios de equilibrio de los productos sólo al final de cada etapa.[55]

La solución de los precios correspondiente a la primera base se determina resolviendo las siguientes ecuaciones del tipo (6):

$$\begin{array}{lrcrcrcl} (A_2) & P_1 & - & 0{,}25P_2 & - & 7{,}5P_i & - & 1{,}25 = 0 \\ (A_5) & -0{,}5P_1 & + & P_2 & - & 5P_i & - & 2{,}5 = 0 \\ (A_7) & & & & - & P_i & & = 0 \end{array}$$

De lo cual se deduce que:

$$\begin{aligned} P_1 &= 2{,}14 \\ P_2 &= 3{,}57 \\ P_i &= 0 \end{aligned}$$

iii) *Determinación de la rentabilidad de las actividades fuera de la base y adición de la más lucrativa* (si ninguna es lucrativa, se tiene la solución óptima). Al igual que en el caso anterior, la *utilidad bruta* de una actividad se define como la diferencia entre el valor de su producción a los precios dados y el costo de sus insumos, excluído el capital.

$$Z_j = \sum a_{ij}P_i + l_j P_i \qquad (7)$$

La *utilidad (social) neta*, π_j, es igual a la utilidad bruta menos el uso directo del capital, o sea:

$$\pi_j = Z_j - c_j \qquad (8)$$

Como para determinar el sistema de precios se usó la hipótesis de las utilidades igual a 0, en todas las actividades básicas —A_2, A_5 y A_7— por definición $\pi_j = 0$. Si cualquiera de las actividades excluídas tiene utilidades positivas, ello indica que al agregarla a la solución se reduciría el monto del capital necesario. La lógica de esta prueba es igual a la del procedimiento de la PSM, salvo que los precios de equilibrio de la base experimental se usan para todos los insumos.

Las utilidades de cada actividad del ejemplo 1, usando los precios de la primera base, se muestran en la línea *a* del cuadro 4. La actividad más lucrativa, A_4, se selecciona a fin de formar la nueva base para la iteración siguiente. (En el método símplex sólo pueden cambiarse las actividades de una en una, con objeto de mantener un programa viable.)

iv) *Determinación de la actividad a ser reemplazada.* Si es realmente lucrativo agregar la actividad A_4 a la solución, también es lucrativo aumentar su nivel de actividad hasta que una de las actividades de la antigua base llegue a 0 y la solución vuelva a comprender sólo 3 actividades con niveles positivos. En el presente ejemplo se suprime la actividad de holgura A_7 y la nueva base queda formada por las actividades A_3, A_4 y A_5.[56] Entonces se repite el procedimiento con esta nueva serie de actividades.

En el cuadro 4[57] se resume la solución completa del ejemplo 1 por el método símplex cuando en él se usan precios. El hecho de que los precios del último ensayo sean los mismos que los de la solución por el método de la PSM —cuando se convierten a una base comparable, con P_2 como base del sistema de precios*— permite interpretar los precios de cálculo de la solución óptima como los precios de equilibrio general.

Las condiciones agregadas al método más intuitivo de la PSM con objeto de hacer que conduzca a un programa óptimo se justifican en los teoremas que sirven de fundamento al método símplex. Aunque la necesidad de estas condiciones se deriva de la teoría del equilibrio general, el análisis de la programación lineal muestra que bastan también para identificar una solución óptima.

3. El problema de la sustitución de importaciones

Una vez establecidas la demanda y la oferta futuras de factores —etapas *a)* y *b)* del procedimiento descrito en la sección 1— quedan dos tipos principales de selección a hacer para llegar al programa óptimo de desarrollo. Uno es la selección de la técnica de producción en cada sector, ya examinada en las dos últimas secciones. La otra es la elección entre satisfacer la demanda con la producción interna o con las importaciones, lo que a su vez implica un aumento de las exportaciones. Así, pues, la verdadera alternativa consiste en aumentar las exportaciones o incrementar la producción para el consumo interno. Esto último suele conocerse como "el problema de la sustitución de importaciones."

En mi opinión, la solución al problema de la sustitución de importaciones es el aspecto más importante y a la vez más difícil de la programación del desarrollo. Raramente puede soslayarse ateniéndose a la actual estructura de las importaciones y exportaciones, porque el crecimiento de la demanda de bienes importados tiende a ser mayor que el del ingreso nacional por varias razones (modificación de la composición del consumo a medida que aumenta el ingreso, aumento de las inversiones y de la demanda de bienes de capital importados, producción de nuevos artículos por los productores extranjeros, etc.)

---

[55] Aquí se distingue entre precios de equilibrio general y precios de cálculo. Aquéllos tienen un significado matemático preciso como los precios de equilibrio correspondientes a una serie dada de actividades básicas. Los precios de cálculo sirven al mismo fin de evaluar las actividades posibles para la solución, pero sólo cuando están en una situación de equilibrio (en los ensayos *d* y *g* por ejemplo) equivalen a los precios de equilibrio general.

[56] La actividad que se suprime se encuentra mediante la determinación del efecto que en cada actividad básica tiene el aumento del nivel de la nueva actividad, manteniéndose siempre una solución viable. (Véase Dorfman, Samuelson y Solow, *op. cit.*, capítulo IV). Las posibilidades son limitadas en el presente ejemplo, porque es necesario tener por lo menos una actividad en cada industria en cada base.

[57] Partiendo del mismo punto, se necesitan cinco ensayos para llegar a la solución óptima, en comparación con los siete del sistema de la PSM. Sin embargo, en el último método cada uno de esos ensayos es algo más sencillo porque sólo se necesita la solución cuantitativa al sistema de insumo-producto y los precios de equilibrio general sólo se determinan al final de cada etapa. Se requeriría mayor número de ensayos para determinar si en otros casos el método de la PSM es tan eficaz, desde el punto de vista de los cálculos, como el método simplex. Para poder comparar con el cuadro 3, los precios se dan con $P_2=1{,}0$, así como también en la forma convencional en que el precio del capital es igual a 1,0. Puede observarse que mientras el primero y el último ensayo son iguales que en el cuadro 2, los puntos intermedios son totalmente diferentes. Esto se explica porque el método simplex va de una *base viable* a otra y sólo cambia una actividad a un tiempo, en tanto que la PSM y otros métodos de gradiente ajustan los precios a base del exceso de demanda y pueden cambiar varias actividades.

* *En este caso se ha traducido* numeraire *por "base del sistema de precios".* (Ed.)

Periódicamente debe analizarse cuál es el balance adecuado entre las inversiones para sustituir importaciones y para exportar, teniendo en cuenta las condiciones de la oferta y la demanda de los artículos de exportación y la posibilidad de producir económicamente los bienes cuya demanda interna era antes demasiado pequeña.

Sólo en circunstancias inmejorables, el problema de la sustitución de importaciones puede resolverse en forma ideal por el libre juego de las fuerzas del mercado. Para que así suceda, el tipo de cambio debe reflejar la demanda y la oferta futuras de divisas resultante de las modificaciones que en la actualidad se están llevando a cabo en la economía. Sólo de este modo se dispondría de una guía eficaz para las decisiones sobre inversiones en un momento dado. Además, debe haber capital, mano de obra y empresarios en los sectores en que sería más conveniente la inversión, ya sea para exportar o para sustituir importaciones. Bajo un régimen de mercados libres, estas condiciones se cumplen mucho más a menudo en los sectores de exportación —gracias al capital extranjero— que en los de producción de artículos para sustituir importaciones. Así pues, los países en que el incremento de las exportaciones ha sido inferior al del crecimiento de la demanda de importaciones se sienten muy inclinados a adoptar medidas para orientar las inversiones hacia los sectores que consideran más convenientes. En muchos casos, el adecuado funcionamiento del mercado como orientador de las inversiones también se ha visto gravemente afectado por la inflación y los déficit del balance de pagos y por las medidas a corto plazo tomadas para combatirlos. El precio actual de mercado de las divisas y los precios de los productos de importación restringida resultan entonces un instrumento, en realidad muy imperfecto, de orientación de las inversiones.

a) *Modelo de programación para la sustitución de importaciones*

Los métodos de programación lineal ya examinados pueden usarse como base analítica para seleccionar las líneas de sustitución de importaciones y como guía para la investigación empírica. Comparadas con el problema de elegir entre diversas alternativas técnicas, las posibilidades empíricas de emplear este método en el análisis de la sustitución de importaciones son algo mejores porque es posible confrontar las importaciones y la producción interna con las técnicas productivas en uso y para ello se dispone de datos.[58]

En el cuadro 5 se recoge un modelo de programación (ejemplo 2) destinado a mostrar la naturaleza de la elección entre producción interna y exportaciones. Para simplificar la exposición no se incluyen actividades alternativas de producción aunque en principio es perfectamente factible combinar este modelo con el tipo ilustrado en el ejemplo 1. El ejemplo contiene cuatro sectores productivos, en vez de los dos del caso anterior, porque la dificultad del análisis se deriva en parte de las vías indirectas por las que las divisas entran en el costo de producción.

En el ejemplo 2 las actividades de producción se indican por su nivel de actividad, X_j, y son del mismo tipo que en el ejemplo 1, es decir, no son productos conjuntos. Las actividades de exportación designadas E_j tienen insumos de 1,0 unidad de un producto nacional —medido en precios internos— y producen el número de unidades de divisas que indica el precio de exportación. Si para este cálculo se usa la tasa de cambio vigente, un coeficiente de producción inferior a 1 indicaría que los precios internacionales —entradas netas— son inferiores al precio interno. Las actividades de importación se rigen por un razonamiento similar. Las importaciones crean una unidad de producción y emplean divisas en cantidad igual a su costo c. i. f. puestas en el país, deducción hecha de los insumos nacionales.

El ejemplo 2 se diferencia del modelo de insumo-producto, sobre el que se basa, en varios aspectos importantes:

a) las importaciones y la producción son variables separadas cuyas proporciones se determinarán mediante una solución que lleve al óptimo;

b) las exportaciones son variables en vez de estar predeterminadas;

c) las restricciones relativas a las divisas (y la mano de obra) son incorporadas al modelo.[59]

b) *Soluciones del ejemplo 2*

Este tipo de modelo puede resolverse fácilmente empleando el método símplex corregido que se examinó en la sección anterior. La solución se resume en el cuadro 6. La primera base no incluye las exportaciones, y las impor-

[58] El sistema que se describirá ha sido ensayado en un modelo empírico que distingue catorce sectores de producción y no parecen demasiado grandes los obstáculos empíricos con que tropiezan los estudios en gran escala. Véase H. B. Chenery y K. Kretschmer, "Resource allocation for economic development", en *Econometrica*, octubre de 1956, y H. B. Chenery, "The role of industrialization in development programmes", en *American Economic Review*, mayo de 1955.

[59] Este ejemplo procede de Chenery y Clark, *Inter-industry Economics*, capítulo XI, donde se examinan más extensamente el problema y su solución por el método símplex. Para simplificar se ha omitido aquí la mano de obra.

Cuadro 5

EJEMPLO 2: MODELO DE PROGRAMACION PARA LAS IMPORTACIONES Y LAS EXPORTACIONES

Insumos	*Actividades*										*Restricciones*
	E_1	E_2	E_3	X_1	M_1	X_2	M_2	X_3	M_3	X_4	
1) Productos elaborados . .	−1,0			0,8	1,0						320
2) Productos agrícolas. . .		−1,0		−0,3		0,9	1,0				105
3) Materiales básicos. . .			−1,0	−0,1		−0,1		0,7	1,0		40
4) Servicios.				−0,2		−0,1		−0,1		0,9	60
5) Divisas.	0,9	1,0	0,8		−1,0		−1,1		−0,9		− 20
6) Capital.	0	0	0	0,7	0	2,0	0	1,8	0	0,55	Mínimo

taciones del producto 3 sólo se llevan a cabo en la medida que lo permiten las divisas disponibles. Tal es la solución de máxima autarquía. El costo de sustitución de las divisas (2,95) lo determina el costo del capital para la producción del producto 3, cuyas importaciones se sustituyen en forma parcial.[60] En los ensayos subsiguientes, las importaciones desplazan por completo a la producción del artículo 3 y el precio de equilibrio general de las divisas —en función del capital— se determina por los recursos necesarios para producir exportaciones. Por lo tanto, aumenta la productividad marginal del capital, pues el capital se retira del sector donde su rentabilidad es menor (X_3) y se destina a las exportaciones, con los reajustes necesarios en otros sectores.

Los problemas de este tipo pueden resolverse también por el método de la PSM que emplea los precios de cálculo, y que se ha descrito en la sección 1 de esta parte. Al aplicarlo es necesario especificar las alternativas con cierto cuidado, así como también el significado de la PSM de las actividades de importación. Como todas las exportaciones son formas alternativas de obtener divisas, en condiciones de competencia perfecta, una de esas exportaciones será la más lucrativa bajo cualquier serie de precios y será la elegida.[61] Por lo tanto, la rentabilidad de la inversión en el más lucrativo de los sectores de exportación determina la PSM que se debe asignar a las importaciones, corrigiendo las diferencias entre los precios de importación y los precios —de cálculo— internos.[62]

[60] $P_f = 2{,}66 \times 1{,}1 = 2{,}95$, puesto que se requieren 1,1 unidades de divisas por unidad de insumos.

[61] Si no se hace la hipótesis irreal de una demanda externa elástica, puede usarse un procedimiento iterativo similar en el cual las exportaciones de cada sector alcanzan aquel punto en que la utilidad marginal iguala el costo marginal. (Véase Chenery y Kretschmer, *op. cit.*) La principal diferencia con respecto a este ejemplo es que varios sectores exportarán en lugar de hacerlo únicamente el más lucrativo.

[62] La lógica de este procedimiento puede ilustrarse en el siguiente cálculo. Supongo los precios para el ensayo *a)* que se muestran en el cuadro 7, en el cual las divisas tienen un valor de 1,0 y los bienes importables precios determinados por las actividades de importación.

i) La PSM de la producción interna en el sector 2 se calcula como en el ejemplo 1:

$a_{22}P_2$	=	0,9	x	1,1	= 0,99
$a_{82}P_8$	=	−0,1	x	0,9	= −0,09
$a_{42}P_4$	=	−0,1	x	1,0	= −0,10
Rentabilidad social					= +0,80
k_2					= 2,0
$(PSM)_2$					= 0,40

La PSM de otras actividades de producción interna se determina del mismo modo.

ii) La PSM de las exportaciones del sector 2 se determina utilizando el valor de las divisas ganadas como el valor de la producción de la actividad interna:

Valor de las divisas	=	0,9	x	1,0	= 0,90
Rentabilidad social					= 0,71
k_3					= 2,0
PSM de E_2					= 0,355

iii) La PSM de la exportación del artículo 2 y de la importación del artículo 3 se determina llevando la etapa ii) un poco más adelante y usando el valor del *artículo importado* como el valor de la producción X_2. La actividad X_2 produce 0,9 unidades del artículo 2, que es convertido por E_2 en 0,9 unidades de divisas, que son a su vez convertidas por M_3 en 1,0 unidades del artículo 3. La productividad resultante que habrá de asignarse a cualquier sector de importación i) está dada por la fórmula

$$\text{PSM de } M_i = \frac{(\text{PSM de las exportaciones})\ (\text{Precio del bien i})}{(\text{Insumo de divisas en } M_i)} =$$

$$= \frac{0{,}355(0{,}9)}{(0{,}9)} = 0{,}355 \text{ para } M_3$$

En el cuadro 7 se muestra el resultado del cálculo de la PSM. En el ensayo *a)* se usan precios de cálculo iguales a los precios de importación en todos los sectores, siendo igual a 1,0 el precio de las divisas. La rentabilidad de la inversión en el sector de exportación más lucrativo (0,35 en E_2) determina la PSM en el sector de importación aplicando la fórmula que se da en la nota.[62] Sobre esta base, resulta que la importación es más lucrativa para los productos 1 y 3 y la producción interna para el producto 2. (El producto 4 no admite otra alternativa que la producción interna.) La solución cuantitativa de esta selección de actividades revela que se emplean 1.159 unidades de capital. (El ensayo *a)* corresponde al final de la primera etapa del ejemplo 1, porque el supuesto de una demanda elástica de exportaciones permite en todos los casos satisfacer exactamente la restricción relativa a las divisas.)

En el ensayo *b)* (etapa 2) se revisan los precios de cálculo igualándolos a los precios de equilibrio general del ensayo *a)*. La modificación mayor tiene lugar en el producto 4, para el cual, a falta de un precio de importación, se ha empleado el precio de mercado. Los precios de los dos productos importados siguen determinados por el precio de las divisas, que se mantiene constante. Estos precios nuevos muestran que es lucrativo exportar el producto 1 en lugar del producto 2 y fabricar el producto 1 en vez de importarlo. Al calcular de nuevo los precios —ensayo *c)*— se ve que ésta es la solución óptima, lo que se comprueba comparándola con el resultado obtenido por el método símplex; los precios de cálculo son ahora idénticos a los precios de equilibrio general finales del método símplex.

En la práctica, el método general de la programación lineal es probablemente más importante para analizar la

Cuadro 6

SOLUCION DEL EJEMPLO 2 POR EL METODO SIMPLEX

Ensayo	Soluciones cuantitativas									
	X_1	M_1	X_2	M_2	X_3	M_3	X_4	E_1	E_2	K
a	400	0	250	0	113	22	196	0	0	1.101
b	400	0	394	0	0	115	194	0	83	1.070
c	524	0	291	0	0	122	215	99		1.00

Ensayo	Precios de equilibrio general											
	$(P_f = 1{,}0)$						$(P_k = 1{,}0)$					
	P_1	P_2	P_3	P_4	P_f	P_k	P_1	P_2	P_3	P_4	P_f	P_k
a	0,79	0,88	0,90	0,21	1,00	0,34	2,23	2,59	2,66	0,61	2,95	1,00
b	0,89	1,00	0,90	0,24	1,00	0,395	2,27	2,54	2,29	0,61	2,54	1,00
c	0,90	1,01	0,90	0,24	1,00	0,40	2,26	2,54	2,26	0,61	2,51	1,00

Ensayo	Rentabilidad ($P_k = 1{,}0$)									
	E_1	E_2	E_3	X_1	M_1	X_2	M_2	X_3	M_3	X_4
a	0,33	0,37[a]	−0,12	0	−0,62	0	−0,66	0	0	0
b	0,02[a]	0	−0,28	0	−0,28	0	−0,20	−0,26	0	0
c	0	−0,03	−0,25	0	−0,25	0	−0,17	−0,28	0	0

[a] Actividad que ha de agregarse.

Cuadro 7

SOLUCION DEL EJEMPLO 2 MEDIANTE LA REVISION DE LOS PRECIOS DE CALCULO

Ensayo	Soluciones cuantitativas									
	X_1	M_1	X_2	M_2	X_3	M_3	X_4	E_1	E_2	K
a	0	320	544	0	0	94	127	0	385	1.159
b	524	0	291	0	0	122	215	99	0	1.068
c	524	0	291	0	0	122	215	99	0	1.068

Ensayo	Precios de cálculo ($P_f = 1{,}0$)					
	P_1	P_2	P_3	P_4	P_f	P_k
a	1,00	1,10	0,90	1,00	1,00	0,35
b	1,00	1,00	0,90	0,24	1,00	0,39
c	0,90	1,01	0,90	0,24	1,00	0,40

Ensayo	Productividad marginal de la inversión									
	Sector de exportaciones			Sustitutos de las importaciones						
	E_1	E_2	E_3	X_1	M_1	X_2	M_2	X_3	M_3	X_4
a	0,14	0,35[a]	0,25	0,26	0,35[a]	0.40[a]	0,32	0,29	0,35[a]	1,63[a]
b	0,40[a]	0,39	0,30	0,52[a]	0,40	0,39[a]	0,37	0,34	0,40[a]	0,39[a]
c	0,40[a]	0,39	0,30	0,40[a]	0,36	0,40[a]	0,37	0,34	0,40[a]	0,40[a]

[a] Actividades en solución.

sustitución de importaciones que para elegir entre técnicas alternativas. En el último caso, el progreso mayor vendrá acaso de la estimación del verdadero costo de sustitución de la mano de obra en términos de capital. Para el problema de la sustitución de importaciones la relación básica es el costo de sustitución de las divisas en términos de capital. Entre los dos, y con métodos más burdos, resulta más fácil estimar el costo de sustitución de la mano de obra que el costo de las divisas. Además, son más difíciles les comparaciones directas entre las exportaciones y los sustitutos de las importaciones que entre distintas técnicas para producir un mismo artículo. Por ambas razones se necesita más urgentemente hacer un análisis general del sector de comercio exterior.

La solución del ejemplo 2 sugiere un procedimiento práctico que podrá seguirse cuando falten datos para preparar un modelo completo de programación. En los sectores en que es posible importar y exportar, los precios internacionales constituyen una base adecuada para los precios de cálculo y— si el precio de las divisas se mantiene igual a 1,0— éstos no variarán a menos que la producción interna desplace enteramente las importaciones. El análisis de los sectores de exportación empleando estos precios de cálculo para los insumos permite estimar el costo de capital marginal de la obtención de divisas —en este caso, productividad marginal del capital—, que puede entonces usarse para escoger entre las importaciones y la producción interna. En un ejemplo más apegado a la realidad debiera llegarse al final de la primera etapa a una aproximación bastante cercana a la solución final. La principal fuente de dificultad radicará en que la demanda de las diversas exportaciones no es perfectamente elástica y en que el precio del capital calculado de esta manera tendrá que ajustarse según el nivel de las exportaciones.

Las mejoras adicionales que se introduzcan al revisar los precios de los productos sólo influirán sobre las industrias que emplean bienes enteramente producidos en el país,[63] que en este caso son los productos 2 y 4. En la práctica es probable que sólo ocurran cambios importantes en el caso de los productos de industrias localizadas que no son fácilmente transportables. Por lo tanto, después de uno o dos ensayos, sería posible llegar a una estructura de precios de cálculo no muy lejana del óptimo. Además, los cambios en esos precios serán siempre en sentido descendente, pues se basan en el precio de importación, de manera que hasta cierto punto cabe tomar en cuenta el error en los sectores de producción en que son más importantes.

4. Relaciones entre los análisis generales y parciales

En la exposición anterior se ha visto la interdependencia de las inversiones en los distintos sectores de la economía y su efecto sobre el conjunto de precios de equilibrio. Se analizará ahora la utilidad de estos resultados en la formulación de criterios adecuados para el análisis y para el estudio más detallado de los programas sectoriales.

A falta de un análisis general, se han propuesto varios criterios parciales para comparar distintas posibilidades de inversión.[64] Con esos criterios se pretende corregir algunos de los defectos de la estructura de precios existente y tomar en cuenta las economías que no se reflejan en los precios de mercado. Algunos de estos criterios se expresan en función de la remuneración que perciben factores aislados (productividad del capital o de la mano de obra), en tanto que en otros se relacionan beneficios y costos totales (relación beneficio-costo). La estimación de los beneficios sociales se hace unas veces corrigiendo los precios y otras en función de los "beneficios indirectos".

Si es posible efectuar los reajustes que llevan a un conjunto de precios de equilibrio, todos estos criterios darán los mismos resultados, como se ha visto en los cálculos anteriores. En el método de la PSM se emplea un solo factor para comprobar el valor neto atribuible al capital,[65] mientras que el método símplex puede expresarse en otros términos como una razón beneficio-costo, según se muestra en la última línea del cuadro 8. La producción y los insumos se valoran aquí a los precios de equilibrio general de la solución óptima del ejemplo 1 (véase el cuadro 4), y la relación beneficio-costo es la que existe entre el valor de la producción y el costo de los insumos. En situación de equilibrio, cuando el precio del capital es igual a 0,32 la inversión más lucrativa es A_6

[63] En el cuadro 7 la sustitución de importaciones por producción interna del producto 1 sólo es redituable cuando se modifican así los precios de importación.

[64] Véase un resumen de estos criterios en CEPAL, *Manual de proyectos de desarrollo económico, op. cit.*, parte II.

[65] W. Galenson y H. Leibenstein, en "Investment criteria, productivity and economic development", en *Quarterly Journal of Economics*, agosto de 1955, critican el método de la PSM por ser estático y no tomar en cuenta la diferencia en las tasas de ahorro que puede resultar de distintos proyectos por la diversidad de niveles de rentabilidad. En la medida en que este factor no sea anulable mediante la política tributaria, puede incluirse en un modelo de programación calculando los ahorros atribuibles a cada tipo de producción y valorándolos según la productividad del capital. Para un análisis más equilibrado del problema de valorar el ingreso presente y futuro, véase O. Eckstein, "Investment criteria for economic development and the theory of inter-temporal welfare economics", *Quarterly Journal of Economics*, febrero de 1957.

y su relación 1,0 (que corresponde a utilidades 0). Sin embargo, si no se conoce el precio de equilibrio del capital, no se obtiene necesariamente este resultado y cualquiera de las otras alternativas puede parecer más ventajosa aún cuando se utilicen precios de equilibrio para la producción y para todos los demás insumos.[66]

La medida de la productividad del capital no adolece de este defecto porque emplea sólo el precio de los demás insumos y no el del capital. Por lo tanto, es más exacta para un análisis parcial si el precio de la mano de obra y de otros insumos puede preverse con mayor precisión que la verdadera productividad del capital. Cuando no sucede así, es fácil construir ejemplos en que los resultados de la relación beneficio-costo se acercan más a la solución óptima. (Véase, por ejemplo, el ensayo *c)* del cuadro 3, en que la prueba PSM se aleja más de la evaluación correcta que la relación beneficio-costo, porque los precios de los insumos son demasiado altos). Así pues, la elección de un criterio para el análisis parcial depende de la exactitud con que puedan estimarse los distintos precios.[67]

El uso de precios de equilibrio también hace innecesario efectuar estimaciones de los beneficios secundarios, como hace en sus evaluaciones la Oficina de Rehabilitación de Tierras de los Estados Unidos.[68] La existencia de recursos subempleados —o sobrevaluados— será debidamente tomada en cuenta por el menor costo de sustitución imputado a esos factores y las mayores utilidades de los proyectos que los emplean. Los beneficios indirectos resultan de usar precios distintos a los de equilibrio y desaparecen cuando se usan los precios futuros correctos.[69]

Es improbable que puedan aplicarse los métodos formales de programación en un modelo muy detallado de toda la economía. En el mejor de los casos esos métodos sirven para determinar los precios de cálculo adecuados de algunos de los principales insumos —mano de obra, capital, divisas y unos cuantos materiales industriales— y para revisar los programas sectoriales. Para este último objeto, los precios de cálculo revisten suma importancia, pues permiten descentralizar el análisis manteniendo al mismo tiempo la coherencia de los resultados. Si se emplea la misma serie de precios de cálculo para todos los programas sectoriales, es posible revisarlos, después de preparar el primer programa de ensayo, alterando los supuestos relativos a los precios como en los métodos que se ilustraron antes. El empleo de los mismos precios para la mano de obra, el capital y las divisas tiene especial importancia para formular programas sectoriales, y el grado de congruencia que así se alcanza puede producir por sí solo en muchos casos un mejoramiento considerable en la distribución de los recursos.

[66] A precios de equilibrio, el criterio símplex (rentabilidad social) es cero en todas las actividades del programa óptimo, y negativo en las demás. De la relación algebraica entre la rentabilidad social y la relación beneficio-costo con la PSM del capital (o de cualquier otro factor o producto intermedio) se sigue que, a precios de equilibrio, todas estas medidas deben ser iguales a la unidad en todas las actividades del programa óptimo, y menores que la unidad en las otras actividades. Sin embargo, aun a precios de equilibrio, estas medidas no tienen por qué dar el mismo orden de prelación para las actividades que no son óptimas.

[67] Tinbergen, *The design of development*, capítulo III, y J. Ahumada, "Preparación y evaluación de proyectos de desarrollo económico", en *El Trimestre Económico*, julio-septiembre de 1957, abogan por el empleo de una forma de relación beneficio-costo usando precios de equilibrio en vez de la productividad del capital, pero el análisis anterior no apoya sus conclusiones. Hay que reconocer, sin embargo, que la cuestión no puede dilucidarse teóricamente, pues con estimaciones de precio perfectas ambos métodos llegan al mismo resultado.

[68] Una crítica parecida de este procedimiento formula J. Margolis en "Secondary benefits, external economies and the justification of public investment", *Review of Economics and Statistics*, agosto de 1957.

Cuadro 8

COMPARACION DE CRITERIOS PARCIALES DE INVERSION[a]

	Precio	*Alternativas de inversión*		
		A_4	A_5	A_6
Valor de la producción . .	(1,0)	1,00	1,00	1,00
Materiales comprados . . .	(0,82)	0,16	0,41	0,65
Costo de la mano de obra.	(0,038)	0,57	0,19	0,16
Beneficio social		0,27	0,40	0,19
Capital requerido		1,00	2,5	0,6
1) Productividad del capital		0,27	0,16	0,32
2) Relación beneficio-costo:				
i) (Precio del capital = 0,05)		1,28	1,38	1,18
ii) (Precio del capital = 0,15)		1,13	1,03	1,11
iii) (Precio del capital = 0,32)		0,95	0,72	1,00

[a] Del cuadro 3, industria 2, precios del ensayo g).

5. Resumen

Los fundamentos racionales de la programación aquí examinados pueden resumirse de la siguiente manera:

i) El principal problema analítico para formular un programa de desarrollo consiste en encontrar una solución que sea al mismo tiempo congruente con las demandas previstas y con las limitaciones de los recursos, y que permita aprovechar eficazmente estos últimos. Los métodos en uso actualmente para preparar programas no aseguran el mejor empleo de los recursos.

ii) Las técnicas de programación lineal sugieren formas de ampliar el criterio de la productividad social marginal para la distribución de las inversiones a fin de asegurar tanto la congruencia con las diversas restricciones como la máxima eficiencia en el uso de los recursos. La comparación de este método con el método símplex para la solución de esos problemas muestra que en ambos casos se aplican los mismos criterios, pero en un orden distinto. El resultado final es por consiguiente el mismo, aunque difiere el camino que lleva a él. Esta comparación también muestra que no hay razón teórica alguna para preferir el método de la productividad del capital o el de la relación beneficio-costo en el análisis parcial, pues ambos darán igual resultado si se aplican bien. Sin embargo, a falta de información completa, puede haber razones para preferir el primero.

iii) Entre las elecciones que hay que hacer al formular un programa de inversiones, la de decidir entre las exportaciones y la producción interna es la más difícil analíticamente y a la vez la más importante, pues determina el curso futuro del desarrollo. El esquema de la programación lineal se presta especialmente para el análisis de este

[69] No siempre dan buen resultado los precios futuros para evaluar la inversión cuando hay economías de escala. Entonces puede ser necesario calcular toda la inversión requerida para los distintos programas factibles.

problema. Puede aclarar la manera de enfocarlo aun en aquellos casos en que no sea posible aplicar empíricamente el método con gran detalle. La principal ventaja de la programación es determinar para las divisas un precio de equilibrio general que toma en cuenta los efectos del programa de desarrollo y los desequilibrios estructurales existentes. Como a menudo no será posible fijar la tasa de cambio a este nivel, hasta que no se cumplan los programas de desarrollo, es aconsejable emplear este precio de equilibrio en vez del tipo de cambio vigente al evaluar los proyectos de inversión.

iv) Los precios que como subproducto se derivan del análisis de programación lineal, ya sea por el método símplex o por el de PSM, también servirán como medio para descentralizar tanto el análisis como la política. Proporcionan una base congruente para los estudios sectoriales de la distribución de los recursos, complemento indispensable de cualquier análisis general, y a su vez pueden mejorar los resultados de este último. Su función como variables de orientación de la política económica se analizará a continuación.

III. EJECUCION DE LA POLITICA DE DESARROLLO[70]

Toda política económica tiene dos aspectos esenciales. En primer lugar, requiere cálculos en cuanto a la forma de lograr sus objetivos sociales; en segundo lugar, debe proporcionar suficientes medios de control sobre las reacciones de los distintos participantes en el proceso económico a fin de conseguir el resultado buscado. La primera de estas funciones —la formulación de cálculos racionales— se consideró en la sección anterior. Aquí se analizarán algunos de los problemas que plantea la segunda.

El mecanismo del mercado tiene la gran ventaja de cumplir automáticamente ambas funciones. Los precios sirven de guía para el cálculo racional, de premios a la eficiencia y de castigo a los errores. Una política que no se guía por el mecanismo del mercado debe especificar no sólo el método de cálculo que debe emplearse, sino también los controles que reemplazarán a los propios del mercado.

Un programa de desarrollo es sobre todo una técnica para el cálculo racional. Ya se ha demostrado que para ciertas decisiones sobre distribución de recursos —sobre todo las que entrañan grandes cambios estructurales de la economía— este tipo de cálculo puede señalar aumentos mucho mayores de la producción que los que se deducirían de los cálculos basados en el mecanismo del mercado. Sin embargo, para lograr esta posibilidad es necesario disponer de un mecanismo de control que no sea demasiado deficiente en comparación con el funcionamiento de las fuerzas del mercado. Debe contener suficientes incentivos, informaciones y flexibilidad. La ejecución de la política de desarrollo suele defraudar las esperanzas que en ella se cifran cuando faltan estos elementos. El fracaso se explica en gran parte por el hecho de que los planes de desarrollo[71] no siempre se preparan con vista a las necesidades de ejecución, a lo que se debe que, cualesquiera que sean sus méritos para señalar los mejoramientos posibles, dejan de ser a veces instrumentos eficaces de control.

Uno de los defectos más corrientes de los planes de desarrollo es que se expresan en función de metas que para su realización requieren un control centralizado. En esta sección analizaré las posibilidades de descentralización y de mayor flexibilidad que se derivan del uso de los precios como instrumentos de planificación. El problema fundamental consiste en neutralizar los defectos del mecanismo del mercado como instrumento de cálculo sin perder sus ventajas como mecanismo de control.

1. Descentralización y coordinación

Como en el análisis de la distribución eficiente de los recursos, es útil comenzar el estudio de los mecanismos de control recordando cómo el mercado realiza esta función. En el caso ideal de competencia perfecta, los precios despejan los mercados* tanto de factores como de bienes finales, mediante las indicaciones que dan a los productores y los consumidores, cada uno de los cuales reacciona según su propio interés. Sólo se necesitaría un organismo central de control para perfeccionar el mercado y asegurar que los participantes observen las reglas del juego, es decir, para evitar la explotación del poder de monopolio, para divulgar informaciones, etc. Los precios del mercado determinan a un mismo tiempo qué volumen se producirá de cada artículo, qué técnicas se emplearán para producirlo y cómo se distribuirán los ingresos.

Los precios proporcionan medios tan poderosos de coordinación de las acciones de quienes tienen en sus manos la posibilidad de decidir, que se ha abogado por ellos como el instrumento más racional de control para las economías socialistas. Las conocidas reglas de Lange-Lerner[72] para el funcionamiento de una economía de ese tipo exigirían que los dirigentes de empresas estatales actuaran como competidores perfectos —expandir la producción hasta que el costo marginal iguale al precio—, mientras que el organismo coordinador manipularía los precios con el objeto de despejar los mercados. Pueden formularse muchas objeciones prácticas a esta sugestión, pero contiene una idea que vale la pena considerar como alternativa al establecimiento de metas en aquellos sectores en que es necesario algún tipo de intervención gubernamental.[73]

---

[70] Los lineamientos generales de esta exposición se han tomado de Dahl y Lindblom, *op. cit.*

[71] El término "plan de desarrollo" se emplea aquí para abarcar tanto el análisis (que he llamado programa) como el conjunto de medidas mediante las cuales se lleva a cabo la política de desarrollo. Se sigue así la práctica común en los países que tienen esos planes. La palabra programa se usa a veces con esta connotación más amplia, pero he preferido la definición más estricta que se da anteriormente, porque señala la distinción entre análisis y ejecución.

* *Se propone aquí "despejan los mercados" para traducir:* to clear the markets. (Ed.)

[72] Véase Abba Lerner, *The Economics of Control* (Nueva York, 1944).

[73] El problema del control en una economía poco desarrollada es distinto del que consideran los teóricos de la competencia perfecta o del socialismo. Como la economía no se encuentra en una posición de equilibrio —en que sea óptimo el empleo de los recursos—, no puede aplicarse la política a través de mecanismos de control encaminados sólo a mantener el equilibrio.

a) *Funciones de los organismos de coordinación y ejecución*

La política de desarrollo la llevan a la práctica los organismos gubernamentales encargados de intervenir de cierta forma en el proceso de desarrollo y aprovechamiento de los recursos. Entre los organismos de este tipo, los Estados Unidos tienen la Oficina de Rehabilitación de Tierras, la Autoridad del Valle de Tennessee, la Comisión Federal de Energía, la Comisión de Energía Atómica y los Servicios de Extensión del Departamento de Agricultura. En Europa cabe mencionar la Junta Nacional del Carbón, en el Reino Unido; la Organización del Plan Monnet, en Francia, y la Cassa per il Mezzogiorno, en Italia.

Los ejemplos anteriores sobre los países más avanzados pertenecen a un tipo de organismos de desarrollo que se ocupa de los niveles de producción e inversión en sectores particulares de la producción. Algunos, como la Autoridad del Valle del Tennessee, y la Casa per il Mezzogiorno, se encargan del desarrollo regional, que abarca diversos tipos de producción. Los países poco desarrollados suelen tener corporaciones de fomento responsables de varios sectores, además de organismos más especializados como los que antes se mencionan. Aunque algunos de los organismos enumerados también se encargan de la producción corriente, todos son responsables de algunos aspectos del desarrollo a largo plazo en un sector o región determinados de la economía.

Hay un segundo tipo de organismo ejecutivo que desempeña un papel importante en la realización de la política de desarrollo, aunque se caracteriza por manejar determinados recursos en vez de sectores económicos. Así, las instituciones especiales de crédito, las autoridades de control de cambios, los ministerios de salubridad y educación, etc., tienen también a su cargo el mejoramiento de la calidad de los recursos o el control de su distribución.

En los países poco desarrollados ambos tipos de instituciones de desarrollo suelen tener más importancia que en los más avanzados. El gobierno efectúa directamente la mayor parte de las inversiones y también tiende a ser mayor su influencia sobre el resto a través de la política arancelaria, el control de cambios, etc., haya o no una política general de desarrollo. Por lo tanto, en la mayoría de los países poco desarrollados el problema principal no consiste en saber si el gobierno debe o no intervenir en la distribución de los recursos, sino en cómo debe controlar sus distintas formas de intervención para hacerlas más eficaces.

Uno de los grandes defectos de la ejecución de la política de desarrollo es la falta de coordinación. La coordinación tiene importancia menor en un país como los Estados Unidos, en que el gobierno sólo interviene directamente en escaso número de sectores y en que la riqueza y diversificación de la economía hace que no sean serias las consecuencias de que se carezca de ella. Tampoco es necesaria en el caso opuesto, de economías primitivas en que son poco interdependientes los sectores y relativamente escasas las posibilidades de elección. Sin embargo, en los países en vías de industrializarse —y ése es el caso en la mayoría de los latinoamericanos— la necesidad de coordinación es especialmente aguda.

En esta sección consideraré como dada la organización institucional de varios organismos ejecutivos semiautónomos, y examinaré las posibles formas de coordinación para tornar eficaz la política de desarrollo. El objetivo mínimo de la coordinación es conseguir que distintos organismos actúen en forma coherente, entendida la coherencia en el sentido antes expuesto. El ideal es que la coordinación también dé lugar a algunos cambios en la estructura institucional y a la elección de mejores instrumentos de política económica. En todo caso es necesario un organismo de coordinación que tenga alguna autoridad sobre las actividades de los organismos ejecutivos.

Dentro de esta estructura institucional, el procedimiento para la ejecución de la política debe especificar cómo se dividirán las funciones entre el órgano central coordinador —que denominaré junta planificadora— y los organismos ejecutivos, la forma que adoptarán las directivas impartidas por la primera a los segundos, y el establecimiento de normas concretas para que estos últimos actúen.

Las primeras etapas de un procedimiento racional se han comentado ya, en principio, desde el punto de vista de la junta planificadora. Entrañan: i) un mecanismo para comparar distintos tipos de inversión y ii) una selección basada en el análisis de instrumentos de política económica. En esta primera etapa, los organismos ejecutivos proporcionan informaciones sobre las alternativas existentes, ya sea en forma de programas sectoriales (basados en las normas generales de política proporcionadas por la junta planificadora) o de material básico (proyectos) con el que podrán elaborarse esos programas sectoriales. Los organismos ejecutivos también pueden proporcionar datos sobre el efecto que en sus sectores tienen ciertos instrumentos (como los incentivos tributarios) y realizar otros estudios especializados (de técnicas alternativas de producción, necesidades de mano de obra, etc.). En esta etapa la exacta división del trabajo entre la junta planificadora y el personal de investigación de los distintos organismos ejecutivos no tiene mayor trascendencia, pues el problema fundamental consiste en preparar un programa coordinado a base de la mejor información disponible.[74] Como esto constituye una decisión política y económica fundamental, normalmente tendrá que ratificarse por el gobierno y por el poder legislativo antes de proseguir.

En la siguiente etapa se prepara un reglamento para guiar la acción de cada organismo, reglamento que en conjunto podría llamarse programa de ejecución. Difiere del programa a largo plazo porque comprende un período menos prolongado —uno o dos años—, porque acepta como datos los instrumentos de política y porque emplea variables relacionadas en forma más estrecha con los instrumentos elegidos. La junta planificadora contribuye a la preparación de un programa de ejecución emitiendo orientaciones sobre la política y coordinando el trabajo de los organismos ejecutivos. La orientación puede darse en forma de metas, prioridades o precios. Más adelante, en otra parte de este artículo, se tratará de la elección entre ellos. Las directivas de política económica constituyen el enlace entre el programa a largo plazo y los proyectos iniciales de los diversos programas de trabajo. La

[74] El procedimiento descrito parte del supuesto de que un programa general es deseable como base de coordinación. Cuando la intervención se circunscribe a unos cuantos sectores podrá bastar con un análisis menos completo.

junta planificadora coordina estos programas en la medida necesaria para que sean coherentes entre sí y con el programa a largo plazo. Este proceso suele tener lugar cuando se prepara el presupuesto anual del gobierno y el control político del resultado se ejercita mediante los debates parlamentarios sobre ese presupuesto.[75]

La última etapa es la ejecución de la política por los organismos responsables, a través del crédito, los impuestos, la inversión, la distribución de las divisas, etc. Como el planeamiento nunca es perfecto, resulta función esencial del programa de ejecución orientar a los distintos organismos cuando tienen que apartarse del camino trazado. Aquí es donde se corre el riesgo, con el control centralizado, de enredarse en una maraña de detalles. El programa de ejecución debe prever el incumplimiento de las metas cuantitativas y contener disposiciones para hacer frente a esa eventualidad. El proceso entraña un intercambio continuo de informaciones entre los organismos ejecutivos y la junta planificadora para asegurar la coherencia entre las modificaciones que introduzcan los distintos organismos. Aunque estos objetivos no se logran nunca del todo, conviene considerar los métodos para mejorar la actuación en este campo.

b) *La forma de coordinación*[76]

Cualquiera que sea la estructura institucional establecida, la forma de las directivas que la junta planificadora dé a los organismos ejecutivos —y su habilidad para hacerlas cumplir— determinará hasta qué punto se logra en realidad la descentralización sin que pierda eficacia el programa. Cabe distinguir tres formas "puras" de coordinación:

i) La *negociación*, en que la junta planificadora actúa como árbitro ante los organismos que solicitan recursos escasos.

ii) La *fijación de metas*, en que el programa de ejecución toma la forma de metas cuantitativas de producción que establece la junta planificadora, y

iii) La *fijación de precios*, en que las directivas de ejecución se expresan en forma de precios de cálculo.

En la práctica, los programas de ejecución combinan en alguna medida estos tres aspectos. La *negociación* predomina cuando son fuertes los organismos ejecutivos y débil la autoridad central y cuando no existe un análisis general amplio en que basarse. El proceso de negociación gira en este caso alrededor de la preparación del presupuesto anual y es probable que predominen los problemas de corto plazo. No trataré de ahondar en el análisis de esta forma de cooperación, pero examinaré los otros dos métodos primero en su forma pura y después en sus posibles combinaciones, como por ejemplo los sistemas de prioridad.

[75] Como algunos de los tipos más eficaces de control están incorporados en la asignación anual de fondos gubernamentales, es esencial para la ejecución eficiente de la política de desarrollo que el organismo responsable de la política a largo plazo —la junta planificadora— participe en la revisión del presupuesto anual. Sólo de esta manera es posible conciliar los inevitables conflictos entre las metas a largo y corto plazo. La aplicación de un programa a largo plazo, sin embargo, exige una coordinación de las actividades gubernamentales que va más allá de la esfera de los gastos públicos y la tributación.

[76] Este análisis se inspira en Dahl y Lindblom, *op. cit.*, capítulo 14, a pesar de que los autores se refieren principalmente al planeamiento en tiempos de guerra.

Fijación de metas. Cuando las directivas de política de la junta planificadora a los organismos ejecutivos consisten en metas de producción, consumo, importaciones, etc., se reducen a un mínimo las posibilidades de elegir. El organismo ejecutivo sólo puede decidir entre formas alternativas de alcanzar el nivel prefijado de producción, por ejemplo, con el volumen de factores que le ha sido asignado. Se necesita algún método para salvar estas alternativas limitadas y, a falta de otra información, normalmente se usarán para ello los precios de mercado.

El programa ejecutivo de este tipo sólo podrá reajustarse para tomar en cuenta la diferencia entre el plan y las realizaciones mediante el cambio de metas. A menos que estos cambios se introduzcan con prontitud y eficiencia por la junta planificadora, es probable que los organismos interesados hagan sus propias revisiones, que pueden no ser compatibles entre sí. Los precios tenderán a fluctuar violentamente cuando sólo exista un planeamiento cuantitativo, o podrán mantenerse constantes por decreto gubernamental. En cualquiera de los dos casos no constituyen la mejor orientación para las decisiones sobre inversión. También se deforman las preferencias de los consumidores, y ello dificulta la previsión de la demanda futura.

Fijación de precios. Aunque en el planeamiento soviético y en el planeamiento de los países democráticos durante la guerra se ha adquirido ya cierta experiencia en el empleo de las metas como mecanismos de control, no se conoce gobierno alguno que haya tratado de orientar las decisiones de los organismos gubernamentales mediante la determinación administrativa de los precios. Podríamos esperar que este método —de aplicarse bien—, pueda contribuir a mejorar en cierto grado el mecanismo de los precios libres, pero adolecería de algunos de sus mismos defectos.

Con un sistema puro de precios, cada organismo sectorial trataría de invertir en todos los proyectos que pareciesen lucrativos según los precios de cálculo fijados, y emplearía los mismo precios para escoger la mejor técnica de producción. Sería extraordinario que la junta planificadora pudiera calcular los precios futuros con tanta exactitud que despejase el mercado para los fondos de inversión, las divisas y otros factores escasos. Sería posible reajustar la producción y el consumo mediante frecuentes modificaciones de los precios, pero este sistema no tendría tanta eficacia para regular los planes de inversión, cuya influencia se deja sentir en un período más prolongado.

Pese a la impracticabilidad de un programa compuesto sólo de precios de cálculo, las ventajas teóricas del mecanismo de precios sugieren que podrían combinarse los controles de precios y de cantidades para lograr un método superior a cualquiera de los dos.

Prioridades. Las prioridades constituyen uno de los métodos de control más aceptados por la relativa sencillez de su aplicación. Esta sencillez se logra a expensas de una ambigüedad bastante grande en cuanto a la verdadera naturaleza de las prioridades y de las dificultades que existen para relacionarlas con un programa general. Las prioridades se caracterizan por la asignación de preferencias a distintas clases de usos y por la asignación de los bienes escasos a distintos usos según esas preferencias.

Su ambigüedad se deriva del hecho de que las cantidades adicionales del mismo producto —acero o electricidad— tienen un valor menguante para la economía, y,

en principio, debiera asignárseles prioridades cada vez más bajas. Por lo tanto, es muy complicada la base analítica de un sistema racional de prioridades.

Con los sistemas de prioridades son innecesarias las metas cuantitativas, pero ello es así a costa de una gran inseguridad en cuanto al volumen de recursos que deben asignarse a los sectores de menor prioridad. Por lo tanto, las prioridades han sido eficaces sobre todo en aquellos casos en que algunos usos (por ejemplo, producción militar) eran evidentemente mucho más importantes que otros, y en que no se controlaban muchos productos (verbigracia, el Plan de Materiales Controlados de los Estados Unidos que sólo distribuyó tres metales porque los planes más elaborados resultaron impracticables).

Los sistemas de prioridad para la ejecución de programas de desarrollo han surgido principalmente de la falta de análisis general y de la existencia de desequilibrios estructurales. Desde el punto de vista administrativo es más fácil concentrarse en pocos sectores de alta prioridad, que a menudo son los descuidados en programas anteriores. En los últimos tiempos se advierte en muchos países —la Argentina, la India, México, Turquía, la Unión Soviética, por citar sólo algunos— una marcada tendencia a alternar la alta prioridad de la industria y de la agricultura. Las prioridades generales de este tipo indican que antes se fracasó en el propósito de lograr un progreso equilibrado en que los recursos escasos tuvieran la misma productividad marginal en todos los usos.

Si se emplean conjuntamente con los precios de cálculo, las prioridades permiten una útil simplificación del mecanismo de evaluación, lo que redunda en un control más descentralizado. En un programa de desarrollo el sistema de prioridades debe basarse en la contribución de determinado uso al objetivo principal del programa, a saber, la elevación del ingreso nacional. La importancia de otros objetivos —por ejemplo, la reducción del déficit del balance de pagos— podría medirse asignándoles precios adecuados. Cada organismo sectorial a cargo de producción estaría llamado a establecer prioridades para los varios usos de recursos —proyectos— bajo su control, empleando los precios de cálculo que le fije la junta planificadora. De esta manera, a base de esas prioridades, podrían asignarse los fondos públicos de inversión, las divisas y otros recursos que se encuentran en manos del gobierno.

La justificación lógica de este procedimiento se encuentra en la solución de los ejemplos de la sección 1 de la parte II de este artículo, en que la PSM da la prioridad *dentro* del sector. En la medida en que los precios de cálculo pueden reajustarse para coincidir con los valores de equilibrio a largo plazo, el resultado propenderá al obtenido con un método de pura fijación de precios, pues la PSM también tenderá a igualarse *entre* los sectores. Sin embargo, las imperfecciones de los precios de cálculo y las modificaciones de las condiciones básicas pueden requerir la asignación de algunos recursos para los cuales hay de momento mayor demanda que oferta. Se lograría la congruencia distribuyendo los productos que estuvieran temporalmente escasos —a los precios de cálculo establecidos—, pero los cambios futuros de la distribución y de los precios estarían encaminados a eliminar dicha escasez. Con este sistema los organismos sectoriales tendrían mucha mayor iniciativa y libertad de acción, porque no se les prescribirían metas, salvo en sectores que en potencia son puntos de estrangulamiento (electricidad, transporte, cemento, etc.). Las discrepancias entre la demanda y la oferta de la mayoría de los demás productos se anularían mediante las importaciones o la variación de existencias.

En resumen, con un sistema de control diseñado para la descentralización, los precios de cálculo constituirían la principal orientación proporcionada por el organismo coordinador, y las prioridades —basadas en los usos marginales en cada sector— sólo serían empleadas cuando los precios de cálculo no tuvieran el efecto de despejar el mercado. Salvo en pocos sectores, las metas cuantitativas las fijarían los organismos sectoriales a la luz de las inversiones lucrativas a su alcance. Sólo se necesitarían comprobaciones de tipo cuantitativo para asegurar que el volumen de bienes a producir localmente concordara con la demanda futura. El costo de sustitución asignado a las divisas, el capital y la mano de obra constituiría el principal medio de lograr el equilibrio en el comercio exterior y de asegurar la ocupación plena.

2. Revisión de la política y los programas

La relación correcta entre el programa a largo plazo y las directivas que componen el programa ejecutivo depende de la situación económica existente y de los tipos de mecanismo de control que se adopten. Cuando la oferta de divisas proporciona un margen de seguridad contra los casos en que, por ejemplo, no se alcanzan los objetivos propuestos, la relación no necesita ser tan estrecha como cuando es más restrictiva la limitación del balance de pagos.

El examen de las técnicas de control incluídas en el programa ejecutivo sugiere que en los programas a largo plazo se debe prestar mayor atención a los efectos de los cambios estructurales sobre los precios de equilibrio. Como en muchos sectores las metas no constituyen los mejores mecanismos de control, el programa a largo plazo sería una guía más útil para la ejecución si diera menor importancia que la acostumbrada a la fijación de metas y mayor a la determinación de los costos de sustitución y de los precios de cálculo. Cabe esperar que estas relaciones de precios y costos se modifiquen con el tiempo a medida que se amplíe el mercado, se desarrollen los recursos y se establezcan servicios básicos. La previsión de estos cambios llevará a una mejor evaluación de las ventajas comparativas en un medio dinámico y reducirá en el futuro la necesidad de controles.

El comentario que se hizo antes acerca de la programación puede haber dado la impresión de que, si bien la preparación de una política de desarrollo todavía no está fundada en bases científicas, podría estarlo en un futuro cercano. No es éste el caso. El análisis formal proporciona un marco indispensable para la política, pero incluso las decisiones "puramente económicas" deben basarse tanto en factores intangibles —por ejemplo, la reacción esperada de los productores y los consumidores ante varias medidas— como en estudios econométricos. Cuando primero se formulan los programas de desarrollo, es probable que estas apreciaciones cualitativas revistan particular importancia porque el análisis formal será deficiente en muchos aspectos. En realidad, me atrevería a afirmar que lo más que podría esperarse del primer programa de

cualquier país es la creación de la maquinaria para el análisis y la coordinación, que con el tiempo podría tener un efecto a todas luces benéfico sobre el uso de los recursos.

Como la preparación de una política de desarrollo eficaz para una colectividad determinada requiere tiempo y experiencia, los primeros planes deben tratar de introducir cambios menores y de adoptar medidas menos radicales hasta que pueda evaluarse la reacción inicial ante varios instrumentos. Por ejemplo, pasar de la libre iniciativa a los incentivos tributarios y de ahí a la inversión gubernamental es mucho más fácil que seguir el proceso inverso, y las medidas más indirectas tienen mayor probabilidad de éxito si no existe la amenaza inmediata de una intervención más enérgica. Sin embargo, cualquiera que sea la política que se adopte en un comienzo, la evaluación de la eficacia de los instrumentos empleados, aunque suele descuidarse, es un paso esencial hacia una mejor política futura.

Cuando ya está en marcha una política, es probable que para recoger las informaciones que requiere un análisis adecuado, las condiciones sean mucho más favorables de lo que eran en un comienzo. Los propios organismos ejecutivos constituyen una fuente importante para esa información y los proyectos presentados a los bancos de desarrollo y organismos similares suelen contener las indicaciones más exactas sobre los costos de producción y las necesidades de capital en los distintos tipos de producción. Así también, la reacción de la demanda ante los aumentos del ingreso y las modificaciones de los precios podrán determinarse con mayor precisión a medida que avanza el plan.

Como la estructura de la economía se modifica constantemente y se mejora siempre la información para el análisis, es preciso concebir como un proceso continuo la revisión de los programas y la política. La existencia de un programa en funcionamiento hace que ese proceso sea más fácil que la preparación del primer programa, porque normalmente habrá menor número de alternativas a considerar. Es posible, por lo tanto, concentrar los esfuerzos en el refinamiento del análisis, el estudio de los instrumentos alternativos y el mejoramiento de los métodos de coordinación.

Aspecto importante del proceso de revisión debe ser el estudio de los efectos de las transgresiones del programa original. Por ejemplo, para sustituir las importaciones puede haber gran variedad de inversiones más o menos igualmente lucrativas y la selección entre ellas no tendría gran importancia para el resultado final. En otros sectores puede ocurrir lo contrario, pues la creación de cierto tipo de producción puede ser fundamental para el desarrollo de otros sectores. Este tipo de "análisis sensitivo" es muy útil para decidir en materia de elección de instrumentos de política y para saber hasta qué punto se necesita la coordinación entre los sectores.

Cabe agregar por último algunas observaciones sobre el tema del tiempo. Los economistas no han tenido mucho éxito al prever la tasa a que se efectuarán los cambios esperados porque sus instrumentos de análisis se basan más en las condiciones de equilibrio que en el proceso por el cual ese equilibrio se alcanza. Aunque se trata de un grave defecto, en el caso de la política de desarrollo no es tan perjudicial como lo es para controlar el ciclo económico, en el cual resulta decisiva la oportunidad con que se aplican las medidas de política. En realidad, yo sostendría que es mucho más importante tener una idea clara de la naturaleza de los cambios estructurales de la economía exigidos por el desarrollo económico que de la rapidez con que dichos cambios se efectuarán. Una sobrestimación de la tasa de crecimiento puede hacer que la inversión se haga prematuramente, con la consiguiente subutilización hasta que se alcance el nivel esperado, pero este desperdicio de recursos es menos grave que el resultante de la inversión en un sector que no presenta posibles ventajas comparativas para la economía. Un análisis equivocado de la forma de crecimiento puede llevar al proteccionismo y a los precios altos durante un período prolongado, en tanto que un error hasta de 40 ó 50 por ciento en la estimación de la tasa de crecimiento generalmente se eliminará en pocos años. Por lo tanto, un programa de desarrollo podrá cumplir su función principal de orientar la distribución de los recursos aunque no constituya un buen pronóstico de la tasa de crecimiento. La constante comparación del plan con las realizaciones puede remediar en parte las deficiencias recién apuntadas. Sin embargo, la tarea de desplazar recursos de un sector a otro de la economía es mucho más difícil que retardar o acelerar la tasa de producción y de inversión.

El estudio de una política económica para los países poco desarrollados se encuentra todavía en pañales. Es necesario volver a examinar el cuerpo de teoría y política económicas que se ha formado en los países más avanzados para evitar tanto las analogías inadecuadas como el olvido de las experiencias valiosas. El programa de desarrollo parece una innovación prometedora para orientar el tipo de intervención gubernamental que se necesita a fin de promover el crecimiento económico en una sociedad democrática.

Cuando se discute sobre los programas de desarrollo se ha insistido hasta ahora en el mejoramiento posible de la distribución de los recursos y se ha tendido a pasar por alto los problemas de coordinación que hacerlo plantea. El uso más eficaz de esos programas recibirá gran impulso cuando se aprecie que su principal función es coordinar y evaluar en forma más realista los medios de que se dispone para este fin.

BIBLIOGRAFIA

P. T. Bauer y B. S. Yamey, *Economics of underdeveloped countries* (Cambridge, 1957).

H. B. Chenery, "The application of investment criteria", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXVII, Nº 1 (febrero de 1953).

H. B. Chenery, "The role of industrialization in development programs", *The American Economic Review*, vol. XLV, Nº2 (mayo de 1955).

H. B. Chenery y K. Kretschmer, "Resource allocation for economic development", *Econométrica*, vol. 24, Nº 4 (octubre de 1956).

H. B. Chenery y P. G. Clark, *Interindustry economics* (Nueva York, J. Wiley, de próxima publicación).

H. B. Chenery, P. G. Clark y V. Cao Pinna, *The structure and growth of the Italian economy* (Roma, Mutual Security Agency, 1953).

D. N. Chester (editor), *Lessons of the British war economy* (Cambridge, 1951).

R. A. Dahl y C. E. Lindblom, *Politics, economics and welfare* (Nueva York, Harpers, 1953).

R. Dorfman, P. A. Samuelson y R. M. Solow, *Linear programming and economic analysis* (Nueva York, McGraw Hill, 1958).

O. Eckstein, "Investment criteria for economic development and the theory of intertemporal welfare economics", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXI, Nº 1 (febrero de 1957).

W. Galenson y H. Leibenstein, "Investment criteria, productivity and economic development", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXIX, Nº 3 (agosto de 1955).

Gobierno de Pakistán, Consejo de Planificación, *The first five year plan, 1955-1960* (borrador), I (Karachi, 1956).

Gobierno de la India, Comisión de Planificación, *Second five year plan* (Nueva Delhi, 1956).

Gobierno de Italia, *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964* (enero de 1955).

Gobierno de Puerto Rico, Junta de Planificación, *Undécimo programa económico de seis años (1955-1960)* (febrero de 1954).

A. E. Kahn, "Investment criteria in development programmes", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXV, Nº 1 (febrero de 1951).

W. A. Lewis, *The theory of economic growth* (Richard D. Irwin, 1955).

C. Myrdal, *Economic theory and underdeveloped regions*, Parte I (Londres, Gerald Duckworth, 1957).

Naciones Unidas, "Economic development in Southern Europe", *Economic survey of Europe in 1953* (Nº de venta: 1954.II. E.2), Parte III.

Naciones Unidas, "The investment problems of Western Europe: The policy issue", *Economic survey of Europe in 1955* (Nº de venta: 1956.II.E.2), cap. 3.

Naciones Unidas, "Salient features of development plans", *Economic survey of Asia and the Far East, 1956* (Nº de venta: 1957.II.F.2), cap. 2.

Naciones Unidas, *Economic development in selected countries*, (Nº de venta: 1948.II.B.1).

Naciones Unidas, *Economic development in selected countries*, vol. II (Nº de venta: 1950.II.B.1).

Naciones Unidas, CEPAL, "El modelo de insumo-producto", *Boletín Económico de América Latina*, vol. I, Nº 2 (septiembre de 1956).

Naciones Unidas, CEPAL, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (Nº de venta: 1952.II.G.1).

Naciones Unidas, CEPAL, *Manual de proyectos de desarrollo económico* (E/CN.12/426) (edición mimeografiada, 1957).

Naciones Unidas, CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico, I. Introducción a la técnica de programación* (Nº de venta: 1955.II.G.2).

Naciones Unidas, CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico, II. El desarrollo económico del Brasil* (Nº de venta: 1956.II.G.2).

Naciones Unidas, CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico, III. El desarrollo económico de Colombia* (Nº de venta: 1957.II.G.3).

Naciones Unidas, ECAFE, "Economic development and planning in Asia and the Far East", *Economic Bulletin for Asia and the Far East*, vol. VI, Nº 3 (noviembre de 1955).

Naciones Unidas, *Measures for the economic development of underdeveloped countries* (Nº de venta: 1951.II.B.2).

Naciones Unidas, *Processes and problems of industrialization in under-developed countries* (Nº de venta: 1955.II.B.1).

Naciones Unidas, Administración de Asistencia Técnica, *Some problems in the organization and administration of public enterprises in the industrial field* (Nº de venta: 1954. II. H.1), cap. I.

R. Nurkse, *Problems of capital formation in underdeveloped countries* (Oxford, Blackwell, 1953).

Oficina Central de Planificación de los Países Bajos, *Scope and Methods of the Central Planning Bureau* (La Haya, agosto de 1956).

Real Ministerio de Finanzas de Noruega, *The national budget of Norway* (Oslo, 1954).

República de las Filipinas, Consejo Económico Nacional, *The five year economic and social development program for FY 1957-1961* (Manila, 1957).

P. N. Rosenstein-Rodan, "Problems of industrialization in Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. LIII, Nos. 210 y 211 (junio y septiembre de 1943).

T. Scitovsky, E. Shaw y L. Tarshis, *Mobilizing resources for war* (McGraw Hill 1951).

T. Scitovsky, "Two concepts of external economies", *The Journal of Political Economy*, vol. LXXII, Nº 2 (abril de 1954).

J. Tinbergen, *The design of development* (I.B.R.D., 1956) (edición mimeografiada).

J. Tinbergen, *Economic policy: Principles and design* (Amsterdam, 1956).

J. Tinbergen, *On the theory of economic policy* (Amsterdam, 1952).

H. Tyszynski, "Economic theory as a guide to policy: Some suggestions for re-appraisal", *The Economic Journal*, vol. LXV, N. 258 (junio de 1955).

CEPAL. BOLETÍN ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA VOL. VII. N. 1. PP. 25-55. AÑO 1962

INFLACION Y CRECIMIENTO: RESUMEN DE LA EXPERIENCIA EN AMERICA LATINA*

Introducción

De conformidad con las resoluciones 81 (VII) y 148 (VIII) de la CEPAL, la Secretaría está preparando un estudio sobre la inflación en América Latina en relación con el crecimiento económico.

La inflación es un asunto muy controvertible. En primer lugar, es complejo y reviste múltiples facetas —las fluctuaciones de los precios se asocian en diversa forma con las variaciones en los salarios, tipos de cambio, el producto de varios sectores, la inversión, el comercio exterior, la oferta monetaria, etc. En este cúmulo de correlaciones cruzadas, es fácil interpretar cualquiera de ellas como una explicación completa; ese criterio simplista es común. Incluso en el nivel profesional hay marcadas diferencias de opinión.

En segundo lugar, la inflación dista mucho de ser un asunto puramente académico. Afecta la vida diaria de todos los habitantes del país que la padecen. La determinación de la causa de la inflación está inseparablemente relacionada con la cuestión de saber cómo remediarla; y si las políticas de estabilización adoptadas en muchos países se discuten con tanto acaloramiento, ello se debe a que plantean problemas políticos y sociales de gran transcendencia.

Cuando un asunto es a la vez complicado y de carácter político, los debates sobre cuestiones de principio tienden a ser estridentes y algo infructuosos. Los partidarios de diferentes criterios pierden de vista los antecedentes históricos y la experiencia de otros países. Por eso, puede ser útil enfocar el problema en conjunto y buscar primero los antecedentes de las dificultades actuales examinando lo que ha sucedido en varios países latinoamericanos en las dos o tres últimas décadas. En el estudio se intenta valorar algunas de las principales fuerzas que intervienen, examinar su interacción y hacer un examen crítico de la política seguida por las autoridades competentes. Con ello se habrá sentado la base de los principios que han de orientar la política.

El estudio completo versa sobre las características principales de la estructura económica de la región, las tendencias internas y externas a partir de 1929 y la experiencia en distintos campos de política; también incluye análisis más detallados de cuatro países latinoamericanos. El estudio completo se publicará en el curso del presente año. Mientras tanto se resumen algunos resultados preliminares, en beneficio de las delegaciones asistentes al noveno período de sesiones de la Comisión.

* El presente artículo formará parte del estudio que con el mismo título publicará la CEPAL en el curso de 1962 y en el que se recogerán los resultados de una investigación realizada en el plano regional y en algunos países latinoamericanos en los años últimos por un grupo de economistas que organizó la Secretaría. Cada uno de los capítulos de la futura publicación irá firmado por su autor respectivo pues en la mayoría de los casos reflejan puntos de vista personales. La Secretaría pondrá al frente del libro una introducción general en que fijará su posición ante este tema. Las páginas que aquí se ofrecen fueron redactadas por el economista Dudley Seers, funcionario hasta hace unos meses de la Secretaría y que tuvo a su cargo la dirección de estos estudios.

I. Conceptos preliminares

1. Definición de "inflación"

Los confusos debates sobre el tema se deben, en parte, a que no existe una definición generalmente aceptada de la palabra "inflación". En el lenguaje corriente, 'inflación" significa un rápido aumento del nivel general de precios. Se usa, sin embargo, en otros sentidos muy diferentes. Por ejemplo, se dice a veces que hay "inflación" cuando la demanda tiende a ser superior a la oferta, aun cuando los precios no experimenten alza, por ejemplo, por efecto de las medidas de control. Algunas personas utilizan también la palabra "inflación" para indicar un aumento en el volumen del circulante, incluso simplemente la emisión de circulante, y esto puede igualmente no guardar una estrecha relación con el aumento de precios.

Cada una de estas últimas acepciones implica una opinión acerca de la causa directa del alza de precios y, por lo tanto, será más objetivo, así como más sencillo, atenerse al uso corriente de que la "inflación" significa un aumento rápido y general de los precios, cualquiera que sea la razón que se invoque. No obstante, como ese empleo del término es algo impreciso, el alza de precios sólo se calificará de "inflación", para los fines del presente estudio, si continua por algunos años a un ritmo elevado.

Ahora bien, ¿qué significa un ritmo elevado? La respuesta reflejará la experiencia nacional. Para los que han vivido en países aquejados por una inflación violenta, un promedio de aumento de los precios de 10 por ciento anual durante algunos años equivaldrá casi a la estabilidad. En cambio, en un país donde por años los precios han variado muy poco, un aumento de 2 o 3 por ciento anual puede parecer muy inflacionario. Debido en parte a este criterio inevitablemente subjetivo, no se intentará en el presente estudio precisar qué determinado aumento porcentual de los precios está en el límite entre la estabilidad relativa y la inflación. En todo caso, la caraterística esencial de la inflación no es tanto el aumento de los precios en sí mismo como el carácter crónico y recurrente de tal aumento.

2. Fallas en el proceso de desarrollo

Las reiteradas alzas de precios en varios países latinoamericanos reflejan desajustes económicos y financieros. Para comprender la índole probable de esos desajustes, examinaremos brevemente los principales problemas económicos de una economía latinoamericana y la naturaleza del proceso de desarrollo.

Típicamente, las principales deficiencias son: los bajos ingresos por habitante; la muy desigual distribución del ingreso entre diferentes regiones y distintas clases sociales; la dependencia del nivel de actividad de unos pocos

artículos de exportación; y la necesidad de importar muchos artículos, incluso casi todas las formas de maquinarias y equipo. Hay tres razones que explican por qué el peligro de esos problemas se ha acentuado en los últimos años. Primero, el aumento, ya rápido, de la población se está acelerando en casi todos los países. Segundo, los pueblos de América Latina se dan cada vez cuenta del contraste entre la situación en sus países y en el extranjero y de los contrastes dentro de cada país, y se resisten más y más a tener que vivir en la miseria o casi al borde de ésta. Tercero, los mercados de las principales exportaciones de América Latina dan muestras no sólo de su inestabilidad habitual, sino también de una oferta excesiva, a pesar de la prosperidad general de los países industriales; aun en los años de "auge", los mercados de productos primarios distan mucho de reflejar esa bonanza.

La orientación general del desarrollo que necesita la región es evidente: conviene diversificar las economías a fin de que puedan continuar creciendo, independientemente de las tendencias o fluctuaciones en los mercados mundiales de productos básicos. Pero si bien esto es evidente dista mucho de ser sencillo. El factor tiempo es de importancia crucial y la rápida industrialización somete a una gran tensión no sólo a la economía sino también a la estructura social y el sistema administrativo. El sistema socioeconómico y la burocracia de muchos países tienen defectos que esas presiones dejan en descubierto, y bien pueden suceder que el proceso de ajuste no se lleve a cabo con éxito.

Ese fracaso puede revestir varias formas. Existe la posibilidad de que no se avance en la diversificación, de modo que el crecimiento siga dependiendo en forma muy marcada del comportamiento de exportaciones tradicionales. Si el ritmo de éstas es lento, la consecuencia será el estancamiento económico, en el sentido de ingresos constantes o decrecientes por habitante, acompañados del desempleo creciente y quizá la inestabilidad política. Mientras las exportaciones aumenten rápidamente no se apreciarán las consecuencias de la incapacidad para diversificar la economía. En esas circunstancias, es en realidad tentador prescindir de la necesidad de una reforma económica. Pero el auge de los productos básicos, por muy vigoroso que parezca, no dura indefinidamente. Cuando cesa, la amenaza de estancamiento se concreta, quizá en forma más peligrosa si se importa todavía una gran proporción de suministros esenciales.

El proceso de crecimiento, aunque sea rápido y vaya acompañado de la industrialización, no se puede considerar satisfactorio si se efectúa sin un mejoramiento definido de la condición de los sectores más pobres de la colectividad. A veces, la carga de la transformación económica se ha hecho recaer sobre ellos suprimiendo los aumentos de sus ingresos efectivos o incluso induciendo su disminución. Por esos medios puede ser posible liberar recursos para la inversión y mantener los precios constantes, aunque aparezcan diversos tipos de escasez que son inevitables durante el proceso de crecimiento. Pero el alivio se logra únicamente a expensas de distorsiones aún peores en la estructura del ingreso. Tarde o temprano cunde la oposición política, de modo que esa ruta no puede seguirse indefinidamente. Además, la creciente desigualdad en la distribución del ingreso inhibe la aparición de industrias de producción en masa, etapa esencial en el proceso de desarrollo.

Por otra parte, al crecer la demanda, ésta puede sobrepasar el aumento de la producción en algunos, o todos, los sectores de la economía. La orientación de las inversiones puede ser deficiente, el progreso técnico posiblemente sea desigual o la administración en algunas industrias puede ser poco esclarecida. (Esas posibilidades no se excluyen mutuamente.) La agricultura es un ejemplo evidente, en una región donde la herencia más que el juego de las fuerzas económicas suelen determinar al administrador y el tamaño de la unidad productiva. Una posibilidad consistiría en atenuar la escasez resultante aumentando las importaciones. Pero la oferta normal de divisas, es decir, los ingresos derivados de las exportaciones y los de capital a largo plazo, quizá no aumenten con la rapidez necesaria. En tal caso, habrá que recurrir a métodos especiales de financiamiento: reducción de las reservas de divisas y acumulación de deudas a corto plazo. Es evidente que no se puede recurrir a esos medios indefinidamente, y su empleo persistente es indicio de que el reajuste de la economía no se está realizando de manera satisfactoria.

La inflación es otro indicio. Su causa puede ser la política fiscal o monetaria, que eleva la demanda con demasiada rapidez. O puede radicar en aumentos de salarios más grandes que los que puede soportar la economía. O quizá el problema no sea tanto de demanda general excesiva o elevación general de los costos como de determinados estrangulamientos en la oferta. Tal vez la escasez de algunos artículos, como alimentos, no pueda subsanarse con importaciones, debido a dificultades de transporte y comercialización o por la falta de divisas. Alternativamente, o simultáneamente, la presión de la demanda de importaciones puede, si no se satisface con una producción suficientemente rápida de sucedáneos locales, conducir a la devaluación, que también eleva el nivel de los costos. Esas presiones ascendentes pueden surgir en el curso de la industrialización, o alternativamente pueden asociarse con el estancamiento económico y la imposibilidad de desarrollar sectores vitales de la economía.

El proceso de crecimiento podría, por lo menos en principio, realizarse sin esos inconvenientes. La producción podría crecer con suficiente rapidez en todos los sectores, de modo que, a pesar del aumento de la población, el promedio de ingresos se elevara sin causar deterioro en la distribución del ingreso o sin provocar un crónico déficit de pagos o la inflación. Este sería entonces un proceso de equilibrio dinámico. Es conveniente mirar la inflación como uno de los posibles desvíos de ese equilibrio dinámico.

3. Factores monetarios y reales

La inflación va casi siempre acompañada de algún aumento en la oferta de dinero, de modo que siempre se puede considerar que éste es causa de aquélla. Por lo tanto, es fácil pensar que la inflación se debe a la deficiente política monetaria y que no es necesario indagar más a fondo. Esta sencilla deducción en cadena tiene tanta más atracción cuanto que excluye la necesidad de proceder a un análisis de las tendencias económicas.

Pero conviene investigar más a fondo. Y tendremos que preguntarnos, al examinar una situación determinada: ¿Por qué aumentó el circulante? ¿Es que había un déficit presupuestario? ¿Amplió el Banco Central sus préstamos a los bancos comerciales? Esas preguntas sugieren otras: ¿Qué influencias motivaban el rezago de los ingresos fiscales o el alza de los gastos públicos? ¿Qué fuerzas en el sector privado elevaban los costos y hacían aumentar la demanda de crédito bancario? Si examinamos la

experiencia de América Latina, observaremos que algunas preguntas surgen continuamente: ¿Por qué se ejerce tanta presión sobre los gobiernos para aumentar los servicios sociales e iniciar proyectos de obras públicas? ¿Por qué la restricción del crédito ha amenazado tan a menudo con provocar el desempleo en gran escala?

Para dar respuesta a esas preguntas, habrá que examinar la tasa de crecimiento de la población, las tendencias y variaciones de la oferta de divisas, la fluctuación de los salarios reales, etc. Difícilmente se podrá explicar lo que ha ocurrido en la esfera monetaria sin invocar los factores económicos fundamentales. Las variaciones en el circulante son en general la expresión de fuerzas reales que actúan sobre la economía. A la inversa, lo que sucede en el campo monetario es importante en la medida en que influye —como ciertamente sucede— en factores económicos reales como el nivel y composición de la inversión. El análisis monetario es un instrumento útil del análisis económico, pero no un sustituto. El problema de la inflación no puede, pues, examinarse aisladamente de los problemas económicos centrales.

4. Finalidades de la política económica

Ese enfoque del problema pone en guardia contra la formulación errada de las cuestiones de política económica. Preguntar en qué ha de consistir la política de estabilización supondría que la estabilidad es algo que puede lograrse en forma independiente de los objetivos económicos principales. Tal formulación podría dar lugar a una política peligrosamente equivocada. Los objetivos fundamentales de la política económica antes esbozados pueden expresarse como sigue: fomentar el crecimiento del ingreso nacional lo más rápidamente posible, distribuirlo en forma más equitativa y atenuar sus fluctuaciones a corto plazo. A veces, puede haber conflictos entre esos tres objetivos, pero a la larga no son incompatibles; en efecto, es difícil imaginar cómo podrían las economías crecer rápidamente durante un largo período sin que se reduzcan la desigualdad de los ingresos y la vulnerabilidad.

En último análisis, casi todas las finalidades pueden expresarse en esos términos. Los objetivos económicos, tal cual aparecen al político —por ejemplo, la necesidad de proporcionar empleo suficiente o de mejorar las condiciones de vida—, son realmente idénticos, pues sólo si se logran esos fines centrales cabe esperar que se podrá eliminar el desempleo y la pobreza.

Hay otros objetivos importantes, pero si se examinan con detenimiento se verá que no son en realidad fines en sí mismos, sino más bien medios para lograr uno o más de los objetivos ya mencionados. Por ejemplo, se aspira a la diversificación de la economía, a través de la industrialización, no tanto como un objetivo en sí mismo, sino porque parece ser la única manera de desarrollar la economía hasta una etapa desde la cual podrá continuar creciendo sin temor a una tendencia crónica al déficit en los pagos internacionales; o porque una economía diversificada está en mejores condiciones de soportar fluctuaciones en los mercados de productos básicos; o porque la industrialización echará por tierra rígidas barreras sociales que no pueden destruirse de otro modo.

5. Las desventajas de la inflación

La estabilización de precios está también en la categoría de los medios más que de los fines. La primera razón para evitar un aumento persistente de los precios es que la inflación impide el crecimiento. La incertidumbre acerca de las fluctuaciones de los precios complican enormemente los pronósticos y el planeamiento racionales tanto para el gobierno como para el ciudadano; la inflación desalienta también los ahorros y altera la estructura de las inversiones. En segundo lugar, inhibe la política encaminada a compensar la fluctuación de las exportaciones; y, tercero, se asocia con un cambio en la composición del ingreso, a favor de las utilidades.

Por desgracia, la palabra "inflación" ha adquirido, a través de los largos años de controversia, ciertos significados no objetivos. Ya no se usa simplemente para describir una variación de los indicadores económicos. A la inflación se suelen atribuir varias deficiencias, aunque éstas se deben en realidad a defectos más fundamentales en la estructura socioeconómica. Por ejemplo, aunque el estancamiento económico y la inflación han coexistido durante algunos años de la última década en Chile, también se observó estancamiento en países con niveles estables de precios, como Cuba y Haití. Del mismo modo, las bajas tasas del ahorro personal, las cuantiosas inversiones en departamentos de lujo o los elevados márgenes de utilidades, que son síntomas típicos de una inflación persistente pueden registrarse también en economías que nunca han tenido un grado serio de inflación.

En todo caso, las fluctuaciones de precios no pueden condenarse todas de buenas a primeras. Excepto en las economías más estrictamente reglamentadas, los precios de los diversos artículos ascienden o descienden periódicamente. En último término, la principal justificación del sitema de precios es, en efecto, que permite el necesario desplazamiento de los factores de producción mediante variaciones en las precios. El proceso de crecimiento, cuando se desarrollan industrias de sustitución de las importaciones, implica desplazamiento de factores productivos en gran escala. En algunos tipos de economía, esos desplazamientos se consiguen mediante decretos administrativos o presión política. Sin embargo, en los países latinoamericanos las variaciones en los precios desempeñan un papel principal en la transformación de la economía. A causa de la rigidez de diversos precios, que refleja una renuencia general a aceptar la correspondiente reducción de ingresos, y debido a la inelasticidad de la oferta por efecto de la escasa movilidad de factores, que se examinará más adelante, el funcionamiento del mecanismo de los precios puede provocar en ellos más aumentos que caídas, elevando su nivel medio. En realidad, históricamente, los aumentos de precios han acompañado los procesos de industrialización rápida. Así, por ejemplo, en el Japón los precios se elevaron en más de 80 por ciento durante la década y media de intensivo crecimiento de 1888-92 a 1903-07, a pesar de que casi se alcanzó la estabilidad en los precios mundiales en esa época.[1] Pero la inflación no ha seguido normalmente el rápido ritmo que experimentó América Latina en la última década.

Es siempre necesario insitir en los objetivos básicos de la política: una política que evita la inflación, pero no anticipa sólidas perspectivas de crecimiento, o una más equitativa distribución del ingreso o una reducción de la vulnerabilidad a la fluctuación de las exportaciones, difícilmente puede considerarse satisfactoria. Por otra parte, es un error colocarse en el extremo opuesto y permanecer

[1] K. Ohkawa y H. Rosovsky "Role of Agriculture in Japanese Economic Development", *Economic Delevolpment and Cultural Change*, Vol. IX, Nº 1.

indiferente ante la inflación. Es más fácil alcanzar los objetivos principales, especialmente el desarrollo económico, si se consigue envitar la inflación crónica.

6. El supuesto conflicto entre desarrollo y estabilidad

Planteado el problema en esa forma, se verá que es equívoca la formulación siguiente: ¿Son objetivos incompatibles la estabilidad de precios y el desarrollo? Mucho más equívoca todavía es esta otra: ¿Cuál es preferible?

La disyuntiva entre desarrollo y estabilidad es un error de lógica. Sólo es posible elegir entre diversos objetivos y no entre un objetivo y algo que, si bien contribuye al logro de varias finalidades, es en sí un medio más que un fin. Los daños de la inflación deben juzgarse por sus efectos sobre el crecimiento, igualdad y vulnerabilidad; esto puede hacerse mediante el análisis económico. Los encargados de formular la política deben determinar si los efectos totales de determinada política sobre el nivel, distribución y variabilidad del ingreso son mejores que los de otra, teniendo en cuenta la posibilidad, entre otras, de que la inflación puede estar implícita en un caso pero no en otro, o en forma más aguda en uno que en otro.

A la larga, es aún más evidente la falacia de la antítesis planteada. Sólo mediante el desarrollo económico puede la economía adquirir mayor flexibilidad y vigor, de modo que quede menos propensa a la inflación. Si se aminorara el crecimiento a fin de evitar la inflación, se aplazaría el momento de poder desarrollar la economía con menos tensión y, por ende, con menos peligro de inflación. Un país que trata de lograr la estabilidad a expensas del crecimiento, puede en fin de cuentas no alcanzar ni aquél ni este otro objetivo.

II. El proceso de la inflación en América Latina: consideraciones teóricas

1. Las condiciones del equilibrio dinámico

No existe un nexo de causalidad sencillo y evidente entre el desarrollo y la inflación, en ninguno de los dos sentidos. Sin embargo, es obvio que tampoco se trata de fenómenos enteramente desconectados. Un país subdesarrollado que intente cambiar y crecer con rapidez hace frente a determinadas tensiones que pueden resultar en la inflación. Que ello suceda o no, depende de los factores siguientes:

a) la rapidez con que se lleve a cabo la transformación de la estructura de la economía;
b) las condiciones favorables o desfavorables del sector externo;
c) la flexibilidad de la economía interna (que depende de la estructura productiva y también de una amplia gama de características institucionales, sociales y culturales);
d) el grado en que la política adoptada por los gobiernos facilite o dificulte el proceso de transformación.

a) Supóngase, por ejemplo, que el producto nacional está creciendo en forma acelerada, como podría ser necesario cuando es suficientemente elevada la tasa de crecimiento de la población. Esto implica un rápido crecimiento de la demanda, sobre todo de algunos tipos de bienes y servicios, porque, entre otras cosas, el crecimiento irá acompañado de la urbanización. Como ejemplos de bienes de consumo cuya demanda típicamente aumenta con rapidez en una economía en crecimiento cabe mencionar los bienes de consumo duradero, la electricidad de consumo residencial y el transporte de pasajeros.

b) Para las economías poco desarrolladas como las de América Latina, tales incrementos de la demanda pueden plantear problemas. Evidentemente podrá hacerse frente a ellos si las exportaciones suben con rapidez suficiente. Las tenencias de divisas permitirán entonces importar mayor cantidad de bienes de consumo duradero —para seguir con el ejemplo anterior— y también será posible adquirir en el extranjero el equipo de generación eléctrica y de servicios de transporte. Asimismo, será factible aliviar otros tipos de escasez que aparecen en el proceso inevitablemente disparejo de crecimiento.

Sin embargo, conviene tener en cuenta que para mantener esa libertad de maniobra las importaciones tendrán que crecer por lo menos con la misma celeridad que el ingreso. Por otra parte, si los mercados de exportación se debilitan esos tipos de demanda de expansión tendrán que ser satisfechos por la economía interna con sus propios medios. Algunos sectores, como el de las industrias mecánicas, tendrán que crecer en forma particularmente acelerada. El sector agrícola también tendrá que ampliar su producción por la creciente necesidad de alimentos de las poblaciones urbanas. Pero esta influencia no se sentirá solamente en las industrias de productos "finales", sino que también y en forma muy particular en las que producen bienes y servicios intermedios, como acero, energía de diversos tipos, y transporte de cargas.

c) Los que han sido educados en la tradición clásica de la economía podrían esperar que las disminuciones en la venta de productos de exportación indujeran al trabajo y al capital a desplazarse prontamente hacia las industrias secundarias por su propia cuenta, atraídos por los mejores salarios, y utilidades que ellas ofrecen. Para que esto sucediera, tendrían que cumplirse dos condiciones. En primer lugar, los precios deberían actuar como señales que muestren la necesidad de cambios en la orientación de los recursos. En segundo lugar, los factores de producción deberían moverse pronta y fácilmente en respuesta a tales señales.

La primera condición se cumplirá si no hay elementos monopólicos que consigan influir sobre el nivel de salarios o de utilidades en industrias determinadas, o sobre las tendencias de los precios. De mayor importancia aún es que los precios sean tales que las utilidades reflejen el beneficio social que significan los actos de inversión para la economía en su conjunto.

La segunda condición exige que el trabajo sea suficientemente móvil en todo sentido (geográfica, industrial y ocupacionalmente) como para que se traslade en respuesta a las variaciones de los salarios y que el capital también afluya hacia las oportunidades más lucrativas dondequiera que éstas se encuentren. ("Lucrativas" a largo plazo, evidentemente.) Esta movilidad llega al máximo cuando el sector de exportación puede vender sus excedentes en el mercado interno, o cuando sus recursos pueden emplearse en el lugar en que están —y sin mucha adaptación— en la producción de otros bienes. Además, y quizá de importancia más decisiva, deben aparecer empresarios para aprovechar las posibilidades de lucro y combinar el trabajo y el capital en forma eficaz.

Hay algunos corolarios financieros de esta transformación física. La corriente de ahorros tiene que ser de magnitud suficiente para financiar las necesidades de capital, y tiene que aumentar cuando el alza de los rendimientos indica que es preciso acelerar la sustitución de las importaciones. Este problema es más fácil de resolver en el grado en que hay capital extranjero disponible, y al revés más difícil en la medida en que el capital se destina a la compra de valores extranjeros, dólares u oro.

Aparte de las condiciones físicas y financieras del equilibrio dinámico, existen también condiciones sociales. La finalidad última del desarrollo económico es la solución de los problemas sociales a través de una mejor nutrición, vivienda, etc. Esto supone que tendrá más éxito en la medida que se reduzcan las desigualdades en la distribución del ingreso. En verdad, como las industrias manufactureras requieren grandes mercados, a largo plazo es imprescindible una mayor equidad en esa distribución.

d) El solo enunciado de estas condiciones está indicando que la transformación económica difícilmente ocurrirá en forma automática a través del juego normal de las fuerzas económicas. Sin embargo, puede lograrse el equilibrio dinámico si la política del gobierno es suficientemente previsora y firme como para que se produzcan las sustituciones necesarias de las importaciones y se ponga atajo al consumo y la inversión no esenciales a través de la política fiscal y monetaria. Esto a su vez supone la existencia de funcionarios públicos eficaces y honrados.

Estas dos últimas condiciones *c*) y *d*) están por supuesto relacionadas entre sí. Los obstáculos estructurales que se oponen al crecimiento también influyen en la distribución del poder político y en el marco en que éste se ejerce.

Por lo tanto, la cuestión de si es inevitable la inflación en un proceso de desarrollo rápido se concreta en tres preguntas subsidiarias. ¿Son dinámicos los mercados de exportación del país? ¿Es flexible su economía interna? ¿Es eficiente la política del gobierno?

Si las exportaciones aumentan con rapidez suficiente, como ocurrió en Venezuela durante muchos años, la economía puede crecer en forma acelerada sin grave riesgo de inflación, aunque sea escasa la movilidad del trabajo y el capital, deficiente la empresa, y le falte al gobierno una adecuada política de desarrollo. En ese caso, sin embargo, la economía *crecerá* en vez de *desarrollarse:* no logrará un grado suficiente de sustitución de importaciones como para sobrellevar cómodamente un ulterior debilitamiento de los mercados de exportación. Por otra parte, si las exportaciones son estacionarias, y aún más, si decaen, el ritmo del alza de precios dependerá de factores estructurales y de la política del gobierno. Cuanto más se debiliten las exportaciones y más irreductibles sean los obstáculos que se oponen al desarrollo, tanto más difícil será que el gobierno evite la inflación y mantenga una expansión económica satisfactoria.

2. Los mecanismos del proceso inflacionario

En este breve estudio de condiciones ideales se señalan las diversas maneras en que la inflación puede presentarse y propagarse —se ha usado el plural porque hay, en teoría por lo menos, varios posibles procesos inflacionarios. Siguiendo la exposición, supóngase que en una economía que ha estado creciendo conforme a un proceso de equilibrio dinámico, según se ha definido antes, algo sucede que la desvía de ese rumbo.

Como primera hipótesis, se puede imaginar que el aumento de las exportaciones disminuye o se detiene. Para que continúe sin disminución el ritmo de crecimiento se tendrá que producir una aceleración en la tasa de sustitución de importaciones, es decir en la industrialización. Algunas industrias locales deberán ampliarse con bastante rapidez. Las importaciones de bienes de capital y de materias primas inasequibles en el país, no disminuirán. Al contrario, aumentarán debido a la necesidad misma de industrialización, de modo que las importaciones de los bienes de consumo tendrán que reducirse probablemente en forma pronunciada.

Esa necesidad de ampliar rápidamente ciertas industrias ejercerá una influencia directa sobre el nivel de precios, pues el precio de artículos producidos por primera vez en el país será, es casi seguro, más elevado que las importaciones a las que sustituyen, de otro modo se hubieran producido antes en el país. Los nuevos artículos se producirán bajo la protección de tarifas o controles de importación; se comercializarán en condiciones de monopolio y se fabricarán comúnmente en cantidades más bien pequeñas por el limitado tamaño de los mercados locales. En todo caso, las técnicas empleadas pueden ser relativamente ineficientes.

Pero lo que tiene más importancia para la economía es que la expansión de esas industrias significará un gran aumento en la demanda de ciertos insumos. Por ejemplo, para atraer mano de obra a las nuevas industrias, especialmente obreros calificados, deberán ofrecerse salarios más altos. Esto provoca la escasez de algunas categorías de trabajadores en otros sectores, aumentado así los costos en otras industrias, e influyendo en el nivel general de salarios. La mayor demanda de electricidad agrava los problemas de escasez de energía y la creciente necesidad de servicios de transporte complicará aún más los problemas de este sector. El acelerado ritmo de urbanización, asociado a ese desarrollo económico, significa que los servicios de transporte de pasajeros, los servicios sociales urbanos y los suministros de alimentos deberán ampliarse también con mayor rapidez.

De ese modo, la sustitución de importaciones modifica las funciones de consumo en toda la economía. Requiere de los sectores productivos flexibilidad en su reacción, lo que es difícil lograr en una economía donde los mercados de mano de obra y de capital son imperfectos. Si no se consigue dar el impulso necesario a la producción, aumentarán los precios. Además, en la medida en que la transformación de la economía no es suficiente, no se aliviará la presión de la demanda de importaciones. Así, el tipo de cambio se devaluará, y ello hará también aumentar los costos. Al comenzar el alza de los precios, por cualquiera razón que sea, se afectará el nivel de vida de diversos sectores de la comunidad y se responderá con intentos por aumentar los salarios y otros ingresos, intentos que son más o menos fructíferos según el poder de los sectores interesados. Con el tiempo, pues, se desalientan los ahorros y el capital se desvía de los tipos de inversiones a largo plazo que se necesitan. Así la inflación cobra nuevo impulso. Además, al elevarse los precios se originan déficit en las cuentas del gobierno debido a la falta de flexibilidad de los impuestos.

Otra posibilidad es que se acelere el crecimiento demográfico, lo que hará necesario elevar también el ritmo de incremento del ingreso nacional. En esas circunstancias, el ritmo de expansión de las exportaciones, aunque antes satisfactorio, resultará ahora demasiado lento, y se plan-

teará el mismo problema de un "estrangulamiento" de las importaciones.

Hasta ahora se ha supuesto que la presión de la demanda excesiva se ha producido por la imposibilidad de algunos tipos de importaciones de aumentar a un ritmo suficientemente rápido. Pero el fenómeno también puede presentarse si se rezagan otros componentes de la oferta, por razones diferentes. Por ejemplo, la producción agrícola puede dejar de crecer a un ritmo satisfactorio. Esto significará el alza del precio de los productos alimenticios, o a la inversa, mayores importaciones de alimentos, lo que agrava la escasez de divisas y estimula de inmediato la presión en favor del aumento de salarios. Por otra parte, si por ejemplo, la produción de acero o de petróleo no crece en armonía con la demanda, se dejará sentir la necesidad de una rápida sustitución de las importaciones en otros sectores, aun si las exportaciones están aumentando a un ritmo razonablemente rápido.

La aceleración de la demanda de determinados artículos planteará problemas análogos. Esto podría suceder como consecuencia de variaciones "autónomas" en el ritmo de la urbanización, en la distribución del ingreso, en el crédito extendido a los consumidores o en los gustos y hábitos de consumo en virtud, por ejemplo, del "efecto de demostración". En cualquiera de esas formas puede presentarse la inflación de los precios que, una vez desatada, tiene aspectos acumulativos.

Además de los modelos de largo plazo, como los bosquejados hasta ahora, la inflación puede resultar de fluctuaciones en las exportaciones, aun si esas fluctuaciones se sitúan en torno a una tendencia al alza. En un corto plazo, no es posible aumentar la capacidad para producir sustitutos de importaciones, de modo que existe el peligro inmediato de devaluación si continúa el crecimiento del ingreso y la demanda de importaciones, mientras disminuyen las exportaciones. Es muy probable que esto ocurra si hay una tendencia inflacionaria crónica y a largo plazo.

Por otra parte, cuando mejora la situación de las exportaciones, el proceso no vuelve necesariamente a su punto de partida. A esas alturas habrán subido los precios y aumentado los ingresos internos, y considerar la posibilidad de volver al antiguo tipo de cambio será adoptar una actitud poco realista. Los ingresos estarán también en aumento en el sector de las exportaciones, como asimismo los precios de las manufacturas importadas, sobre todo, si la recuperación de las exportaciones del país es parte de un auge mundial. De modo que tanto en el receso como en el auge hay una tendencia al alza de los precios, y el ritmo a largo plazo de la inflación depende, en parte, de la violencia y frecuencia de las fluctuaciones a corto plazo en los mercados de productos básicos.

Del mismo modo, un déficit presupuestario podría acentuarse a causa de la disminución de ingresos procedentes de las exportaciones, o en realidad por cualquier otro motivo, como por ejemplo, aumentos completamente desmesurados en los gastos del sector público. También es concebible que la demanda aumente en virtud de una expansión monetaria que estimuló las inversiones privadas hasta exceder los ahorros del sector privado. Independientemente de cuál sea la causa, el exceso de demanda total significa precios más elevados. Con esto se desalientan las exportaciones y a la vez se estimulan las importaciones lo que induce a la devaluación y provoca una escasez de divisas para ciertos tipos de importaciones.

Otra posibilidad sería que los aumentos de salarios fueran mayores que los aumentos de productividad. Ello originaría de inmediato el alza de los precios, especialmente si la organización de la industria es monopólica. También se desnivela el presupuesto y aumentan los costos en las actividades básicas, como la producción de electricidad y transporte. Si se permite el alza de esos precios se reforzarían las tendencias inflacionarias y si se mantienen constantes, las empresas no dispondrán a corto plazo de financiamiento para inversiones. Como al mismo tiempo se estimula el consumo, se plantearán los conocidos problemas de escasez de capacidad.

Por lo tanto, si bien el proceso puede empezar de muy diversas maneras, con el tiempo revelará, independientemente de la forma en que se haya iniciado, ciertos síntomas predecibles, incluso una situación precaria en el balance de pagos externos y la escasez de determinadas categorías de artículos.

En países semiindustrializados como el Brasil y Chile se necesitará una teoría de la inflación diferente a la de los países completamente desarrollados. El modelo ha de tomar en cuenta las modalidades cambiantes de la demanda, motivadas por la urbanización, la alta proporción de productos alimenticios en los gastos de los trabajadores, los impedimentos a la movilidad de mano de obra y de capital, la imposibilidad general de vender productos de exportación en el mercado local, la crónica escasez de capacidad productiva, la ausencia de ciertas industrias —sobre todo de las productoras de equipo de capital—, la falta de flexibilidad del mecanismo fiscal, etc. Son aspectos que, en general, no tienen igual importancia, y a veces ninguna, en el análisis de la inflación en economías desarrolladas.

Asimismo un análisis teórico general de la experiencia latinoamericana debe tener en cuenta factores dinámicos como el crecimiento de la población. Ello obliga al gobierno a tomar la iniciativa para proporcionar capital social y económico y crear oportunidades de empleo si éstas no se presentan. En ese análisis conviene también tomar en consideración las tendencias seculares adversas en los mercados de productos primarios y la elasticidad-ingreso mayor que la unidad de la demanda de importaciones.

El proceso descrito no puede calificarse de inflación de "costos" o inflación de "demanda", como es costumbre hacerlo en círculos profesionales en Europa Occidental y América del Norte. Intervienen elementos de ambos tipos de inflación, pero asimismo rasgos estructurales y tendencias propios de economías menos evolucionadas.

La importancia de diversos aspectos de ese proceso varía de un país a otro, según el ritmo de crecimiento de cada uno, su experiencia en materia de comercio exterior, su estructura económica y social y la política oficial. En algunos casos, debido a factores externos e internos que se oponen al crecimiento, es difícil para los gobiernos, preocupados del desarrollo económico, evitar la inflación por lo menos a corto plazo, es decir, hasta que puedan efectuar mejoras estructurales. En otros, es posible que no se saque partido de una situación estructural favorable ni de las posibilidades de expansión del intercambio. Tal vez no se atienda a la necesidad de fomentar sectores básicos o se pierdan mercados de exportación a causa de políticas de inversión pública mal concebidas o de una política desatinada en materia fiscal, monetaria y de salarios. Como ejemplo, cabe citar el caso de la Argentina después de la última guerra.

En el resto del presente estudio se resume la experiencia de América Latina en las tres últimas décadas y se hace especial referencia a esos asuntos. En primer lugar, se

describe la situación en 1929, y se mencionan brevemente los obstáculos que se han heredado y que se oponen a la transformación estructural; en esa misma sección se trata de la disminución de las exportaciones en la depresión, la escasez de tiempos de guerra, el auge de la postguerra y los problemas derivados de intentos por aplicar políticas de desarrollo en la última década, a pesar de dificiencias recurrentes en los mercados de productos básicos. En la sección IV se analizan algunos de los aspectos de la política seguida con miras a resolver esos problemas.

III. Relación histórica entre el desarrollo económico y la inflación de 1929 a 1959

1. La situación en 1929[2]

En el siglo XIX, la economía de todos los países de América Latina se había organizado en gran parte en torno a las industrias de exportación. Cuando sobrevino la Primera Guerra Mundial, las principales características de la estructura económica podían resumirse en la forma siguiente. Gran parte de los ingresos de exportación procedían de las plantaciones, grandes planteles ganaderos o beneficios mineros. Elevada proporción de este ingreso volvía a salir de inmediato; parte se remitía como utilidades de compañías extranjeras o propietarios ausentistas mientras que el alquiler y las utilidades percibidos por los propietarios residentes se gastaban principalmente en importaciones. El resto entraba a la economía local por dos conductos principales, a saber, los impuestos sobre el comercio exterior y las utilidades de exportadores e importadores. Estas entradas mantenían la burocracia pública y la vida comercial de las grandes ciudades. En éstas se encontraban algunas industrias manufactureras, por ejemplo, las elaboradoras de alimentos y las de vestuario. Gran parte de la población, a menudo de origen indígena o africano, trabajaba en latifundios, plantaciones o pequeñas propiedades, o en ejidos, percibiendo escasa o ninguna remuneración, de manera que casi no contaba en el mercado de consumo. Estos habitantes estaban también completamente aislados de los mercados urbanos de trabajo, no sólo por la distancia y los malos transportes, sino también por el analfabetismo, falta de capacidad técnica, y obligaciones cuasi feudales hacia los patrones y terratenientes.

No debe inferirse de estas generalizaciones que todas las economías se encontraban a un mismo nivel en los primeros decenios de este siglo. La escala de industrialización, la difusión de la agricultura comercial, y el grado de urbanización variaban considerablemente. En general, se había avanzado mucho más en estos tres aspectos en el sur de América Latina, donde la modalidad colonial de asentamiento había sido modificada por una inmigración masiva de artesanos, empresarios y agricultores. En la Argentina, en particular, la economía había logrado un alto grado de unificación geográfica y social, por lo menos en comparación con los demás países latinoamericanos.

En aquellas partes en que ya se había iniciado un proceso de industrialización, éste recibió un gran estímulo gracias a las condiciones creadas por la guerra de 1914-1918. Era difícil conseguir importaciones; el transporte marítimo escaseaba; los poderes beligerantes mantenían el bloqueo; y la industria europea, y después la norteamericana, se dedicaba a fabricar armamentos y municiones. Al llegar los años veinte, Chile, México, el Uruguay y el Brasil —sobre todo en la parte sur— habían recorrido gran trecho del mismo camino emprendido anteriormente por la Argentina. Vastos sectores de la población vivían en zonas urbanas y las industrias locales podían satisfacer parte importante de la demanda interna. Los mismos síntomas de progreso aparecían en Colombia, Cuba, Perú y Venezuela, aunque con un grado inferior de autonomía, como corresponde a una etapa anterior del desarrollo. Mientras tanto, la producción argentina invadía nuevos campos, como el de las industrias mecánicas.

No obstante, todas las economías latinoamericanas seguían vulnerables a las fluctuaciones del comercio exterior. Sus exportaciones, que rendían una elevada proporción del ingreso, estaban constituidos por unos cuantos productos de importancia —a veces sólo uno— y se vendían a un número reducido de países compradores. Las actividades exportadoras no tenían muchas posibilidades de vender su mercadería dentro del país, salvo en la Argentina y el Uruguay. Hasta los países que se estaban industrializando, y así logrando una menor dependencia del ingreso generado por las exportaciones, eran vulnerables a las vicisitudes del comercio exterior, aunque de distinta manera. Algunas clases de productos, no sólo los artículos de consumo más elaborados, sino también casi todos los bienes de capital y productos intermedios, tenían que importarse. Las economías más avanzadas estaban llegando a depender en alto grado de los ingresos de divisas para adquirir materiales y equipo para sus sectores industriales.

Pese al progreso alcanzado, el desarrollo interno continuaba entorpecido por la falta de integración económica. Había habido algún mejoramiento en el cultivo de productos de exportación, pero no se apreciaba gran progreso técnico en la producción agropecuaria para el mercado interno. Mientras los grandes terratenientes todavía usaban gran parte de sus tierras —aunque fueran arables— para el pastoreo extensivo del ganado, los campesinos en las pequeñas propiedades o tierras ejidales empleaban técnicas atrasadas en decenas o cientos de años. Las firmas industriales, por falta de un mercado interno que permitiera la producción en gran escala, eran a menudo ineficientes y/o monopólicas.

Con todo, mientras el comercio mundial se mantuvo a niveles elevados, como sucedió en casi todos los años veinte, las economías siguieron creciendo. Las exportaciones aumentaron, hubo grandes inversiones extranjeras privadas, y los gobiernos pudieron conseguir holgado financiamiento externo para sus obras públicas. Los ingresos se elevaron y con ellos el consumo y las entradas tributarias. Las ciudades podían absorber una corriente continua de inmigrantes campesinos, atraídos no sólo por los mayores ingresos, sino también por comodidades tales como la electricidad, el agua potable y las escuelas y, en algunos casos, por la mayor seguridad que ofrecían las ciudades.

A estos cambios físicos de las economías latinoamerica-

[2] Como no se han hecho muchas investigaciones sobre el desarrollo económico de América Latina, el lector debe tener presente que no se conoce suficientemente bien la estructura de la mayoría de los países, incluso en un período tan próximo como los años veinte.

nas correspondían modificaciones financieras. En el siglo XIX, varios países empleaban todavía el dólar como moneda local y los que tenían moneda propia procuraban ceñirse al patrón de oro; los bancos extranjeros proveían la mayor parte de los servicios financieros. Los países meridionales que habían progresado más, económicamente, empezaban a mostrar mayor independencia financiera. En su afán, de aliviar las dificultades derivadas de los recesos del comercio mundial recurrieron en ocasiones a la devaluación y suspendieron con frecuencia la convertibilidad. Además, los bancos comerciales de propiedad nacional desempeñaban un papel creciente en la vida financiera de los países más industrializados y durante la década se establecieron varios bancos centrales.

Estos movimientos hacia la independencia monetaria sufrieron retrocesos esporádicos. Ya se habían presentado brotes de inflación, sobre todo en Chile, y los bancos locales se habían visto a veces obligados a cerrar sus puertas. En algunos casos la devaluación podía atribuirse a la simple mala administración de la hacienda pública. Después de las graves crisis financieras de 1921, cuando quebraron los mercados de productos básicos, hubo un intento general de volver al patrón de oro. América Latina seguía en esta materia el ejemplo de los países europeos que estaban tratando de restablecer el sistema monetario internacional desorganizado durante la Primera Guerra Mundial.[3]

Una de las consecuencias de esta situación fue que en 1929 en parte alguna de la región se utilizaba la política económica en la forma y extensión que hoy reviste. Al acatar las reglas del patrón de oro, nunca se planteaban determinados problemas. Casi no podía surgir una escasez de reservas de divisas, y cualquier movimiento incipiente de inflación de precios se veía refrenado por la escasez de dinero antes de cobrar impulso. Una de las virtudes del patrón oro es que podía lograr estos resultados casi automáticamente y, por lo tanto, eran menos agudos los problemas de decisión política y de acción administrativa.

En ese entonces se habían creado pocos instrumentos de política. La tributación era relativamente baja, y se basaba principalmente en los derechos de importación; además, como habría sido difícil financiar un déficit presupuestario crónico, los gastos eran también reducidos. Pese a los movimientos hacia la independencia financiera, los sistemas monetarios no estaban suficientemente desarrollados como para dar mucho campo a una política deliberada. Todavía no se conocían los controles ni los tipos múltiples de cambio. En todo caso, apenas existía la base material para una política más activa e independiente en la mayoría de los países, por lo menos a corto plazo, si se toma en consideración la falta de capacidad interna para producir manufacturas. La expansión monetaria habría llevado rápidamente a un aumento de las importaciones y a una pérdida inaceptable de reservas extranjeras. Por otra parte, no había gran presión para instaurar tal política, pues el poder se encontraba eficazmente en manos de quienes no estaban del todo descontentos con la situación y aún los descontentos tenían esperanza de mejorar su condición siempre que el producto nacional siguiera subiendo y que pudieran salir de los sectores atrasados de la economía.

Sin embargo, la ausencia casi total de una estrategia económica deliberada demostró ser un grave inconveniente en los años siguientes. Los gobiernos no ganaban experiencia en la formulación y ejecución de una política; no se exigían estadísticas porque no se sentía necesidad de ellas y por lo tanto faltaban casi por completo; y los dirigentes políticos se habían acostumbrado a pensar que el desarrollo económico escapaba en general a su control y que, por lo tanto, no les incumbía.

2. Consecuencias de la depresión: se plantean nuevas alternativas de política económica

Por grandes que fueran sus méritos, no se podría aceptar retrospectivamente que las economías más grandes de América Latina hubieran estado dispuestas a mantener las reglas del patrón de oro en forma indefinida o que hubieran sido capaces de hacerlo aunque se hubieran evitado las fluctuaciones del comercio exterior. Estas reglas suponen dar prioridad absoluta al equilibrio del balance de pagos y a la estabilización del nivel de precios internos. El ingreso y el empleo podían crecer y se podían evitar los recesos económicos, pero siempre que el comercio exterior continuara en expansión. Así pues, la tasa de desarrollo dependía en última instancia del ritmo de crecimiento del producto nacional en los principales países industriales de Norteamérica y Europa Occidental, un ritmo que podía resultar demasiado lento para una región con bajos ingresos por habitante y un acelerado crecimiento demográfico.

Sin embargo, esta hipótesis nunca se puso a prueba. La depresión que se inició en 1929 fue tan acentuada que todo el mundo descartó el patrón de oro por inservible, incluso los propios países industriales. El comercio mundial decayó en forma abrupta y hubo fuertes movimientos especulativos de capital. Los principales países industriales abandonaron uno tras otro la convertibilidad al oro y devaluaron sus monedas. Aquellos que quedaron con el patrón oro, como Francia, encontraron cada vez mayor dificultad en colocar sus exportaciones; tuvieron que reducir sus importaciones, mediante una contracción de la actividad económica y, por consiguiente, del empleo, de magnitud tal que a la postre resultó intolerable. El abandono del patrón oro fue condición necesaria para la adopción de los programas anticíclicos —los planes de obras públicas, por ejemplo— que fueron cada vez más necesarios.

La crisis representó un golpe particularmente fuerte para América Latina. Los ingresos públicos dependían en gran parte de los gravámenes sobre el comercio exterior y en las industrias de exportación o en sectores relacionados con ellas la inversión era financiada en alta proporción por compañías extranjeras. De esta manera, el descenso de las exportaciones, que en todo caso fue relativamente mucho más marcado que en los países industriales, implicaba reducciones del ingreso en toda la economía. Al propio tiempo, la escasez de divisas se agravó al cesar la entrada de capitales a corto plazo. (Incluso en algunos casos el movimiento se invirtió.) Los países, acostumbrados a depender de las fuentes foráneas para conseguir gran parte de sus suministros, tuvieron dificultad en cercenar sus importaciones en la medida necesaria.

[3] La mayoría de los países latinoamericanos no se ciñeron estrictamente a las convenciones del patrón de oro en un aspecto: las tenencias de las monedas de los países industriales se consideraron iguales al oro para los fines de reglamentos y convenciones monetarios. Resultaba conveniente tener en reserva las monedas de los corresponsales comerciales y como en realidad eran plenamente convertibles al oro, el llamado "patrón de intercambio en oro" *(gold exchange standard)* fue una práctica natural de los países latinoamericanos aunque distinta de la adoptada en otras partes.

Los gobiernos revocaron la convertibilidad, no sólo al oro, sino también a monedas extranjeras. Ello llevó a la aparición de mercados libres en que los tipos de cambio eran más bajos que las cotizaciones oficiales y fluctuaban de día en día. Estos no fueron los únicos requebrajamientos que sufrió el antiguo orden económico. Como muchos otros países, industriales o de producción primaria, los latinoamericanos introdujeron las cuotas de importación, en un intento de corregir el déficit de pagos externos, y elevaron los derechos sobre las importaciones. (Los Estados Unidos habían aumentado sus derechos de aduana en 1930, en virtud de la Ley Smoot-Hawley.) Muchos de ellos también suspendieron los servicios de sus deudas externas, como estaban haciendo varios países europeos. Además, se hicieron numerosas tentativas, no muy fructuosas, de estabilizar los precios de los productos primarios a través de medidas internacionales destinadas a regular la producción.

Aparte estas medidas, que fueron comunes a casi toda la región, un grupo de países adoptó arbitrios adicionales y el resto no lo hizo; desde entonces ha habido una clara distinción entre ambos grupos. Las medidas adicionales pueden resumirse en una expansión monetaria autónoma, en el sentido de que fue mucho mayor que lo que habrían "justificado" los movimientos de las reservas, a la que acompañaron cambios legales e institucionales, como el establecimiento de nuevos bancos centrales o el aumento de las atribuciones de los existentes.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: INDICADORES DE MAGNITUD ECONOMICA Y DE CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES

(Promedio 1950-52)

País	*Producto bruto interno aproximado (Millones de dólares) (1)*	*Población[a] urbana (Porciento de de la población total[b] (2)*	*Producto manufacturero (Porciento del producto bruto interno) (3)*	*Exportaciones (Porciento del producto bruto interno) (4)*
Grupo U *Países que han experimentado una inflación acelerada*				
a) *Economías semiindustriales*				
Brasil	11 000	13	21	12
Argentina	10 000	37	23	9
México	6 000	15	21	14[c]
Colombia	3 000	15	18	14
Chile	2 000	29	17	11
Perú	1 000	8[d]	16	16
Uruguay		33[e]	...	18
b) *Economías no industrializadas*				
Bolivia	Menos	11	...	18
Paraguay	de 500	15	...	9
Total del grupo	33 000	18	21[f]	12
Grupo O *Países que han experimentado un grado moderado de inflación*				
Venezuela	4 000	17	8	35
Cuba	2 000	22	...	32
Costa Rica		18	...	17
República Dominicana		9	...	26
Ecuador		15	14	13
El Salvador	Menos	9	12	20
Guatemala	de 500	10	...	18
Haití		4	...	15
Honduras		—	9	24
Nicaragua		10	...	18
Panamá		16	11	34[c]
Total del grupo	10 000	13	9[f]	29

FUENTE: (1), (3) y (4), CEPAL sobre la base de estadísticas nacionales.
(2) Naciones Unidas *Aspectos demográficos de la urbanización en la América Latina* (E/CN. 12/URB.18).

[a] La población urbana se define como aquella que habita centros de más de 100 000 habitantes. Cabe tener presente que la definición de centro urbano varía de uno a otro país.
[b] El año es 1950 o el del censo más reciente.
[c] Exportaciones de mercaderías, salvo en México y Panamá (bienes y servicios).
[d] 1940.
[e] Estimado por Kingsley e Hilda Hertz, *Bulletin of International Statistical Institute*, Vol. XXXIII, Parte IV, pág. 237, pues no se ha levantado ningún censo desde 1908.
[f] Promedio de países sobre los cuales hay datos disponibles.

Los países que emprendieron este camino de autonomía fueron en general los más grandes y ya parcialmente industrializados (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México). Tenían el mayor incentivo para intentar alguna forma de compensación. La cesantía era un grave problema para sus grandes poblaciones urbanas, que representaban ya un factor político de significación, y ante los banqueros del país se cernía la amenaza de no poder cumplir sus obligaciones corrientes. Además, estos países tenían un campo mayor de acción: tenían industrias que podían suministrar por lo menos algunos de los productos que necesitaba el consumidor local y podían absorber parte de los desocupados. (Véase el cuadro 1.)

No hay que pensar que la acción compensatoria fue en todos los casos deliberadamente escogida como estrategia económica y que el control de cambios se impuso para detener la pérdida consiguiente de reservas. La crisis se desarrolló con tanta rapidez que los gobiernos tenían que improvisar lo mejor que podían. Aparecieron déficit presupuestarios porque los ingresos fiscales disminuían aceleradamente y la expansión del crédito se decidía a menudo a pocas horas plazo, para evitar que los bancos tuvieran que cerrar.

Aunque pasó algún tiempo antes que el patrón oro fuera conciente y definitivamente abandonado, cada paso representaba un nuevo alejamiento de las normas monetarias convencionales. El respaldo de la moneda disminuyó: hubo nuevas devaluaciones, no sólo con relación al oro, sino también al dólar de los Estados Unidos, y se aplicaron mayores controles a las compras de divisas. Sin embargo, la depresión gradualmente estaba modificando los criterios en cuanto a lo que constituía una política permisible. En el extranjero, tanto las opiniones políticas como las profesionales, se orientaban a favor del uso deliberado de la política fiscal y monetaria, reforzada cuando fuera menester por los controles directos, con objeto de remediar las depresiones cíclicas. El ejemplo práctico del New Deal en los Estados Unidos fue un estímulo especialmente poderoso para aquellos lationamericanos que abogaban por un criterio distinto y más autónomo.

Aunque varias economías latinoamericanas ya se habían diversificado en algún grado hacia fines del decenio anterior, la depresión mostró cuan incompleto estaba este proceso, al revelar en qué grado todavía dependían de las importaciones. Por la escasez de divisas el volumen de las importaciones de la Argentina, Brasil y México disminuyó en más de la mitad entre 1929 y 1932, y el de Chile en más de tres cuartas partes. En efecto, según el *World Economic Report 1932-33* (Sociedad de Naciones), las exportaciones e importaciones chilenas bajaron más que las de ningún otro de los 38 países estudiados. El problema de mantener los niveles de vida y limitar el desempleo era en parte un problema de adaptar la política fiscal a las nuevas circunstancias, pero en términos reales era cuestión de reemplazar las importaciones —sobre todo las de manufacturas— con productos nacionales, en gran escala y a corto plazo.

Se dio un fuerte impulso a la industrialización con las medidas tomadas para proteger las reservas de divisas. La devaluación, las cuotas de importación, los aranceles más elevados, todos ellos tuvieron el efecto incidental de abrir nuevos mercados al productor nacional y de fortalecer su posición frente a la competencia extranjera. Sin embargo, la súbita expansión de la manufactura no fue fácil. Uno de los obstáculos fue el financiamiento. La inversión extranjera había decaído a un bajo nivel, los ahorros privados habían disminuido por efecto de la reducción de los ingresos y el equipo resultaba caro de importar por la devaluación. También había dificultades más fundamentales que superar. La mano de obra carecía de la variedad de destrezas necesarias; la clase terrateniente a menudo no estaba dispuesta a invertir tiempo y energías en nuevas tareas que, cualesquiera que fuera su justificación económica, no compartían el tradicional prestigio social de la actividad agrícola; y aquellos dedicados al comercio preferían seguir en su acostumbrado negocio familiar antes que emprender la tarea peligrosa y difícil de fundar nuevas empresas industriales.

Por lo que toca a los insumos físicos, las nuevas industrias tenían gran necesidad de combustibles, materiales y productos semimanufacturados. Además, la industrialización se traducía en crecientes necesidades de alimentos para abastecer a las ciudades. Lo que se necesitaba y en realidad lo que exigían las circunstancias era una transformación general de la economía. Ello imponía nuevas demandas sobre un sistema de transporte que se había diseñado principalmente como complemento del comercio exterior.

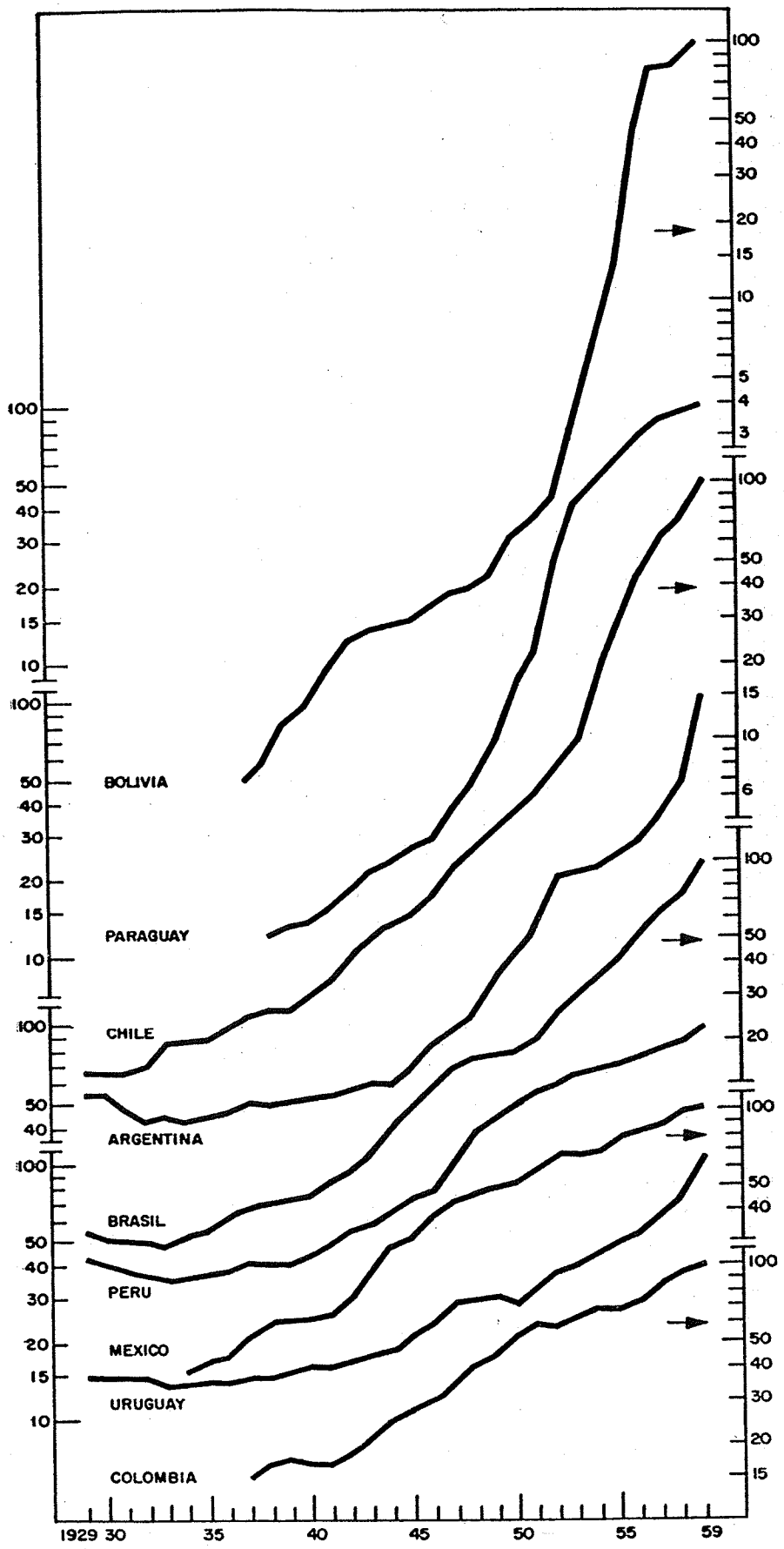
La burocracia oficial tampoco era capaz de hacer frente a las necesidades administrativas de la nueva situación. Había, como en muchas otras partes del mundo, una aguda escasez de funcionarios públicos capaces de elaborar una estrategia económica, y de administrar los controles de importación de manera tal de reducir a un mínimo las tensiones del proceso. En todo caso las estadísticas eran todavía de calidad tan baja que la política se basaba inevitablemente en apreciaciones intuitivas o informaciones tendenciosas.

Aunque el sector industrial respondió en general al estímulo, los productos de las nuevas industrias solían ser caros. Las fábricas nuevas, como las antiguas, eran a menudo pequeñas y poco eficientes y la competencia distaba mucho de la perfección. La agricultura se adaptó en forma mucho menos adecuada todavía a las nuevas exigencias. Teniendo en cuenta los combustibles y equipos importados que necesitaban las industrias nuevas y la gran demanda de consumo, estimulada en parte por una política excesivamente expansionista, no sorprende que la demada de divisas no disminuyera; los tipos de cambio estaban sometidos a una continua presión.

En el Brasil, Chile y México, los niveles de precio tendieron a subir después de 1932. (Véase el gráfico I.) No sucedió lo mismo en la Argentina y el Uruguay. Por una parte, al cerrarse sus mercados de exportación, había alimentos disponibles para el consumo interno. Segundo, la Argentina había progresado anteriormente en la industrialización: ya existía al comienzo de la crisis un sector industrial bastante grande, con alguna capacidad excedente, de modo que la sustitución de las importaciones suponía un cambio menos radical de la estructura económica. Tercero, en ambos países existía una razonable dotación de capital social básico —el transporte y la electricidad— que facilitó la creación de nuevas industrias y el propio medio social hacía que fuera más fácil que en otras partes encontrar empresarios y trabajadores idóneos. Cuarto, la política fiscal y monetaria de la Argentina fue administrada de modo de compensar los efectos de las fluctuaciones del comercio externo y por último, la industrialización era relativamente bien equilibrada.

Esta experiencia ofrece un interesante ejemplo de la importancia relativa de los factores monetarios y reales, que se comentó anteriormente. Es posible atribuir la deva-

COSTO DE LA VIDA
(Indices: 1959 = 100)
ESCALA SEMILOGARITMICA



FUENTE: Estadísticas nacionales.

luación monetaria y el alza de los precios a la desidia de las autoridades, que ampliaron la cantidad de circulante, permitiendo así que aprecieran déficit públicos y que se ampliara permitiendo el crédito al sector privado. De no haber mediado esta expansión monetaria, los precios y los tipos de cambio probablemente habrían variado muy poco en todo este decenio. Pero hay que tener en cuenta el medio en que se desenvolvió la política monetaria. Ante una catastrófica reducción de las exportaciones, que fue la causa primitiva de la dificultad, las autoridades tuvieron que optar entre una serie de alternativas desagradables. Por ejemplo, al decaer los ingresos tributarios el gobierno estuvo abocado a un dilema. Por una parte, podía introducir reducciones igualmente radicales en los gastos y hacer frente a las consecuencias sociales de esta medida, en una época en que la cesantía ya se elevaba a niveles peligrosos. Por otro lado, podrían haber recurrido al financiamiento deficitario. Del mismo modo, las autoridades monetarias tenían que decidir si contraer créditos cuando bajaban sus reservas externas, en circunstancias que los bancos y empresas comerciales ya estaban pasando por una situación de gran tirantez financiera. En muchos casos, habría sido mucho menor la presión sobre el balance de pagos y la inflación de precios si la política se hubiera elaborado cuidadosamente, pero las autoridades corrían serios riesgos tanto si adoptaban una política expansionista como si se decidían por la restrictiva. En varias de las grandes economías prefirieron el alza de los precios y la devaluación a la caída de los ingresos y la cesantía.

En vista de la situación política en esos países, en que no eran desconocidos los períodos de conmoción civil, es dudoso que hubiera otra opción. Las autoridades que trataron de seguir una política estrictamente ortodoxa fueron en general derrocadas.

La mayoría de los países restantes de la región o se abstuvieron del todo de llevar a cabo una política monetaria autónoma, o lo hicieron en forma más prudente que los demás y la abandonaron antes. En las pequeñas economías centroamericanas faltaban tanto la necesidad como la posibilidad de practicar esta política. Por una parte, el proletariado urbano era más reducido, relativamente. Aunque la depresión significaba graves penurias, gran parte de la población trabajaba en sectores de subsistencia en que las fluctuaciones de la parte comercial de la economía sólo repercutían en forma remota. Por lo tanto, la presión política de este sector en pro del mantenimiento de los ingresos no era muy fuerte. Los sistemas bancarios estaban además en gran parte en manos extranjeras y había oposición a las medidas que pudieran llevar a la devaluación de la moneda.

En todo caso, el campo para las medidas expansionistas era bastante limitado en economías que básicamente dependían de las exportaciones y que tenían un sector de manufactura relativamente pequeño. Un país que sólo ha experimentado un incipiente proceso de industrialización muestra particulares deficiencias en las condiciones económicas, sociales y políticas conducentes a un mayor progreso en esa misma dirección.

Tres países de este tipo intentaron en realidad una política financiera no ortodoxa en esta época y en cada caso los precios se alzaron violentamente en los años treinta, aunque la prueba de esto es en parte indirecta y se basa en la devaluación cambiaria. (Véase el cuadro 2.) Bolivia sufrió una grave declinación de sus exportaciones de estaño, que inmediatamente se reflejó en el desequilibrio de su presupuesto, y para remate vino la guerra del

Cuadro 2

AMERICA LATINA: UNIDADES MONETARIAS[a] POR DOLAR[b], 1929 A 1959

	1929 (Promedio)	*1940 (Final)*	*1945 (Final)*	*1951 (Final)*	*1959 (Final)*
Grupo U					
a)					
Brasil (Crucero)	9	20	20	20	202
Argentina (Peso)	2	4	5	14	83
México (Peso)	2	5	5	9	12
Colombia (Peso)	1	2	2	3	7
Chile (Peso)	8	34	32	93	1 052
Perú (Sol)	2	7	7	15	28
Uruguay (Peso)	1	3	2	2	11
b)					
Bolivia (Bol.)	3	61	64	247[c]	11 885
Paraguay (Guaraní)	...	4	3	32	128
Grupo O					
Venezuela (Bol.)	5	3	3	3	3
Cuba (Peso)	1	1	1	1	1
Costa Rica (Colón)	4	6	6	7	7
República Dominicana (Peso)[d]	1	1	1	1	1
Ecuador (Sucre)	5	15	14	17	17
El Salvador (Colón)	2	3	3	3	3
Guatemala (Quetzal)	1	1	1	1	1
Haití (Gourde)	5	5	5	5	5
Honduras (Lempira)	...	2	2	2	2
Nicaragua (Cond.)	...	6	6	7	7
Panamá (Balboa)[e]	1	1	1	1	1

FUENTES: Liga de las Naciones, *Statistical Yearbook* y Fondo Monetario Internacional *International Financial Statistics*.

[a] Tipos de mercado libre, cuando eran aplicables y existían. Este cuadro sólo tiene por objeto dar una indicación general de los movimientos cambiarios. Para mayores detalles, remítase a las fuentes.

[b] Conviene indicar que en enero de 1934 el dólar fue devaluado en 41 por ciento con relación a su paridad con el oro.

[c] Agosto de 1952.

[d] Antes de octubre de 1947 el dólar era la moneda legal.

[e] El circulante consiste en dólares en billetes y monedas junto con el balboa y sus monedas fraccionarias.

Chaco, librada en plena crisis. La única consecuencia pudo ser una demanda irreductible de importaciones, que llevó a devaluaciones sucesivas y alzas internas de los precios.[4] En el Ecuador y Nicaragua la expansión monetaria llevó también a lazas agudas de los precios, sin que se notara un mejoramiento apreciable de las condiciones internas.

Los países de América Latina se pueden clasificar a estas alturas en dos grupos. Los tipos de cambio de los países del Caribe y América Central que habían sufrido una devaluación de hecho recobraron casi todos la antigua paridad con el dólar de los Estados Unidos, o una aproximada, cuando la crisis llegó a su término, y devolvieron a sus monedas la convertibilidad en dólares. En realidad, estaban ahora en el patrón dólar, y continuaron manteniendo prácticas financieras ortodoxas en las décadas pos-

[4] El Paraguay, contendiente de Bolivia en esa guerra, financió sus gastos militares en forma más ortodoxa y en esa época no tuvo inflación.

teriores. En los tres últimos decenios estos países sólo experimentaron alzas moderadas de los precios. Nicaragua ha vuelto a prácticas más conservadoras en el último decenio y se han moderado las alzas de precios; el Ecuador también puede incluirse en el mismo grupo, al considerar el período en su conjunto.

Venezuela cae en la misma categoría. Evidentemente tenía hasta hace poco en el petróleo una exportación fácil de colocar y los ingresos de divisas se elevaron rápidamente. Incluso durante la crisis, la tendencia ascendente se detuvo, pero no se invirtió. Por lo tanto, en los años treinta no hubo necesidad de una política compensatoria y el bolívar venezolano estaba tan firme que subió su valor frente al dólar norteamericano. (Véase nuevamente el cuadro 2.)

Por consiguiente, 11 países han seguido en general una política ortodoxa en los últimos 30 años en materia de reservas (véase el cuadro 3) y han sufrido aumentos moderados de los precios. (Véase el gráfico II.) Estos países se denominarán el grupo O. Se trata en general de economías pequeñas, no industrializadas y muy dependientes del comercio exterior. (Véase de nuevo el cuadro 1.) Cuba y Venezuela, aunque mucho más grandes, tenían en 1950 sectores industriales muy pequeños en relación con sus industrias de exportación. Este tipo de estructura económica tendía a perpetuarse, como en otros países, por los convenios comerciales recíprocos con los Estados Unidos, que ofrecían ventajas especiales de comercialización para el azúcar y el petróleo, respectivamente, a cambio del compromiso de restringir la protección a las industrias locales.

Los nueve países restantes de América Latina han seguido en general una política financiera menos ortodoxa y, sobre todo en el último decenio, han experimentado una inflación de precios que va de regular a acelerada, junto con una serie de devaluaciones. Siete de ellos son los países más industrializados de la región y la mayoría son también grandes y muy urbanizados. En general, las exportaciones representan una proporción menor del producto. (Véase nuevamente el cuadro 1.)[5] Bolivia y el Paraguay son los otros dos países que han seguido una política financiera no ortodoxa. Paraguay comenzó a hacerlo después de la guerra. Por su estructura y tamaño pertenecen al grupo anterior, pero precisamente por falta de la capacidad industrial necesaria para aplicar una política expansionista, tuvieron accesos especialmente violentos de inflación. Forman así una clase especial.

3. Los problemas comunes de los años de guerra

El contraste fundamental entre estos tipos de economía no fue muy evidente durante algún tiempo. Cuando el mundo salió de la crisis, las importaciones latinoamericanas se elevaron y las inflaciones de precios locales disminuyeron hasta cesar. Así, hacia fines de los años treinta los movimientos de los precios parecían estar nuevamente acompasados. Durante la guerra, volvieron a acelerarse en casi todos los países.

Esto ocurrió incluso en los países del grupo O. Sus exportaciones se elevaron en casi todos los casos. La zafra total de los países azucareros fue adquirida generalmente por los Estados Unidos; y el mismo país ofrecía contratos

[5] Las cifras correspondientes al Brasil pueden ser engañadoras pues el país comprende una vasta zona rural y atrasada en el Noreste. Alrededor de 20 por ciento de la población del Centro y Sur vive en ciudades.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: RESPALDO DE LAS MONEDAS LOCALES, 1937, 1940, 1945, 1950 Y 1958

(Activos extranjeros de los bancos centrales en porcientos de la emisión monetaria al cierre del año[a])

País	*1937*	*1940*	*1945*	*1950*	*1958*
Grupo U					
a)					
Brasil	23[c]	24[c]	89[c]	51	9
Argentina[b]	158	134	220	23	— 8
México	37[e]	42[e]	95[e]	87	70
Colombia	54	55	142	42	29
Chile	25	15	55	28	7
Perú	62	41	35	55	12
Uruguay	...	131	261	124	27
b)					
Bolivia	60	62	98	60	33
Paraguay	...	18	133	12[d]	44
Grupo O					
Venezuela	116[e]	112[e]	84[e]	144	239
Cuba	31[e]	32[e]	139[e]	138	83
Costa Rica	29	21	61	22	61
República Dominicana	122	210[e]	259	99	89
Ecuador	81	120	139	118	67
El Salvador	113	115	147	134	95
Guatemala	90	126	152	96	88
Haití[b e]	...	...	...	96	— 17
Honduras	70[e]	49[e]	129[e]	108	44
Nicaragua	25	91	74	29	43
Panamá[f]	...	...	...	...	...

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics.*

[a] Activos extranjeros brutos de los bancos centrales salvo otra indicación y circulante, según aparece en la sección de estudio monetario de la publicación citada.

[b] Activos netos.

[c] Para 1937, 1940 y 1945 sólo se tuvo en cuenta el Banco do Brasil por lo que toca a activos extranjeros y obligaciones monetarias. (Después se incluyeron los activos extranjeros de otras autoridades monetarias, y el circulante incluyó el total neto como en los demás países.)

[d] 1952. El banco central se creó ese año y las cifras correspondientes a 1952 y 1958 se refieren a sus reservas y obligaciones monetarias. Para 1937, 1940 y 1945 los activos extranjeros son los del Banco del Paraguay, pero el circulante es el total neto.

[e] Reservas de todo el sistema bancario.

[f] El circulante consiste en dólares en billetes y moneda y un número limitado de balboas de plata. También existen grandes tenencias de dólares en manos del gobierno, los bancos y particulares, de modo que el respaldo es muy superior al 100 por ciento.

firmes para la compra de determinados minerales, cereales y materiales agrícolas. A algunos países, por ejemplo Haití, se les brindaba asistencia financiera y técnica para el desarrollo de nuevos productos. Hasta los productos no esenciales como el cacao y el café gozaron de altos precios. Una excepción fueron las exportaciones de bananos, cuyos precios decayeron a niveles muy bajos; por la necesidad de condiciones especiales de embarque, los bananos no tenían gran prioridad en los programas de abastecimiento de los países beligerantes.

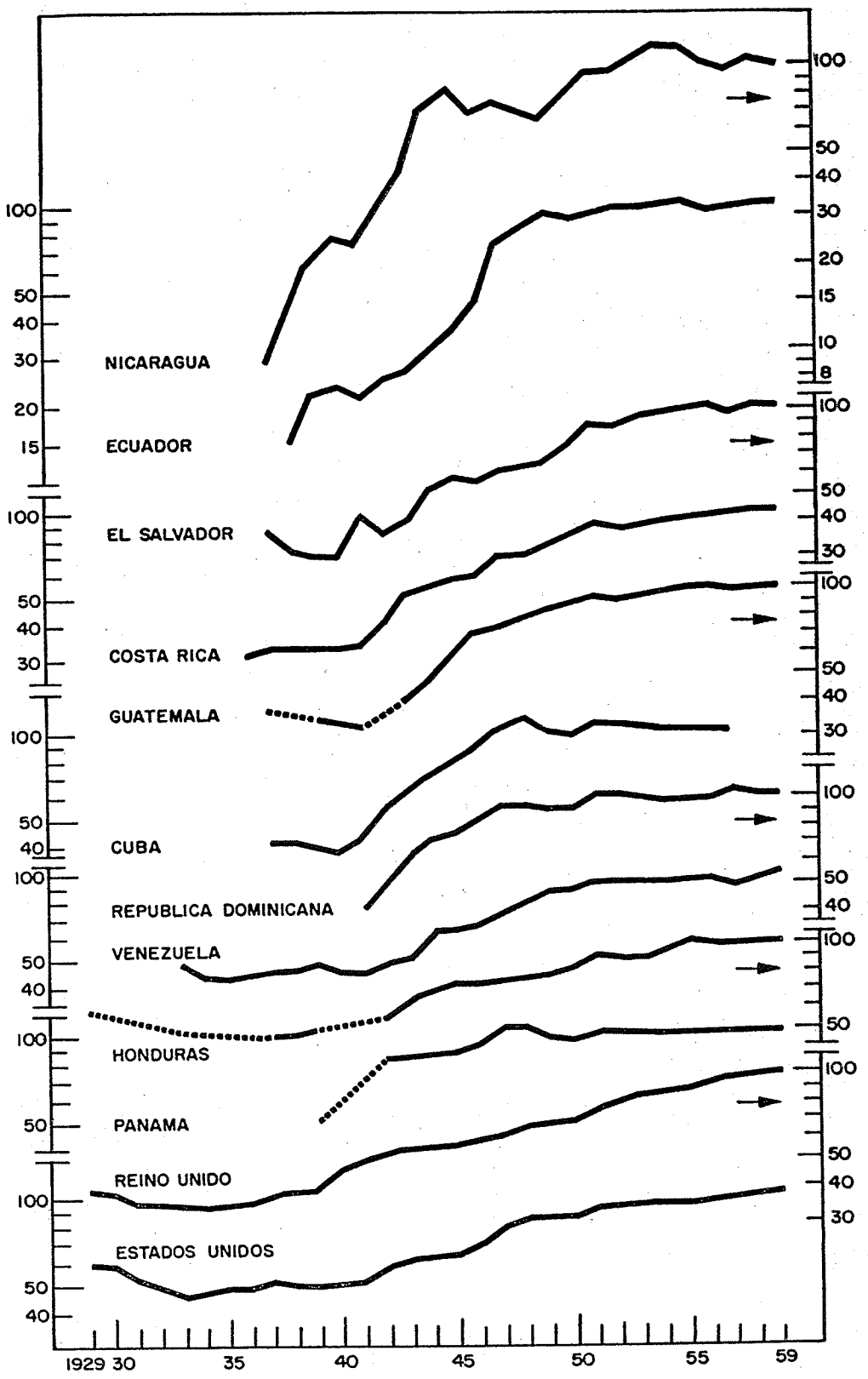
Sin embargo, las importaciones no pudieron elevarse en forma similar a las exportaciones. Era cada vez más difícil obtener productos de Europa Occidental. Estos podían en gran parte sustituirse con adquisiciones en

Gráfico II

COSTO DE LA VIDA

(Indices: 1959 = 100)

ESCALA SEMILOGARITMICA



FUENTE: Estadísticas nacionales.

los Estados Unidos hasta el ataque a Pearl Harbour; de ahí en adelante la conversión de la industria a usos bélicos en los Estados Unidos, la escasez de transporte marítimo, y la guerra submarina en la zona del Caribe redujeron severamente los suministros a América Latina. En algunos casos, subió el costo de las importaciones en el lugar de destino, pero este aumento se vio limitado por los controles de precios en los Estados Unidos.

Por lo tanto, la expansión de los ingresos en las industrias de exportación fue mucho mayor que el alza del valor de las importaciones, y cesó de funcionar el freno automático sobre la inflación en los países atenidos al patrón dólar. Los aumentos de las reservas cambiarias provocaron la expansión del crédito y estimularon así la inversión en otros sectores, de modo que fue considerable el aumento total de la demanda. Pero estas economías no pudieron satisfacer determinados tipos de demanda. El resultado neto fue un alza de moderada a rápida en los precios. El gráfico II muestra los aumentos de los precios en estos países durante el período.

A grandes rasgos, la situación no era muy distinta en los países que habían seguido una política monetaria más expansiva en los años treinta. Las grandes exportaciones acrecentaban la demanda y la actividad interna no sólo se veía estimulada por el superávit de exportaciones, sino también por el incremento considerable de la liquidez del sistema bancario de muchos países, por efecto de la llegada de capitales extranjeros que buscaban amparo de la guerra. En algunos casos, las autoridades trataron de moderar el efecto del crecimiento de las reservas sobre el crédito. En Colombia, el aumento de los depósitos hubo de invertirse en bonos no negociables, que también se obligaba comprar a las empresas comerciales, y en México las autoridades vendían oro para absorber circulante, aparte las medidas adoptadas para restringir el crédito. Sin embargo, en los demás países las autoridades no siguieron una política tan estricta: ahora que se habían abandonado las reglas del patrón oro no había una serie de principios generalmente aceptados para orientar la política.

Se dio un nuevo incentivo a la sustitución de importaciones, aunque la razón ya no era la escasez de divisas. A los nuevos países del grupo U no sólo les aquejaban los mismos problemas de abastecimientos que a los demás, sino también, salvo en México y Colombia, el de los largos trayectos desde los Estados Unidos a sus puertos. Con todo, las mismas dificultades que se presentaban para importar productos acabados limitaron también las compras de la maquinaria, los materiales y los combustibles necesarios para fabricar dichos productos en el país.

La demanda de productos de la industria local fue tan intensa que la capacidad se estiró al límite. La guerra reveló también las debilidades de otros sectores. En el Perú, por ejemplo, las importaciones de alimentos se recortaron en cinco sextas partes entre 1940 y 1942; y aunque se estimuló la producción local, aparecieron zonas de escasez crónica por efecto de las malas comunicaciones dentro del país. En el Brasil, el combustible constituía un grave problema. La leña y el café se usaron extensamente como fuentes de energía; se racionó el carbón y la gasolina; ésta se adulteró en forma creciente con alcohol y en 1942 los automóviles y camiones se movían con gas obtenido de alcohol y lignito. En la Argentina también, hubo aguda escasez de energía. En el año 1943 se quemaron como combustible, 1.7 millones de toneladas de trigo, 1.5 millones de toneladas de lino y linaza y 0.1 millones de toneladas de maíz.[6] Otra deficiencia general de la región estaba en el sector de los metales básicos; se hicieron importantes esfuerzos por desarrollar los recursos locales de mineral de hierro y los hornos existentes se aprovecharon intensivamente. La escasez de equipo se manifestó quizá en su forma más aguda en el transporte. Por ejemplo, al ferrocarril de São Paulo a Río de Janeiro frecuentemente sólo se le permitió transportar alimentos y combustibles.[7]

Estas deficiencias estructurales no frenaron la tasa de crecimiento. Pese a las dificultades, se llevaron a cabo importantes inversiones. Así, se inició la construcción de la planta siderúrgica de Volta Redonda en el Brasil y se establecieron allí industrias para la fabricación de equipos de capital sencillo. Para muchos países esto se tradujo en una tendencia al alza de los precios en vez de al estancamiento. En un afán de eludir los peligros de la inflación, los gobiernos una vez más siguieron el ejemplo de los países industriales. Aunque algún exceso de demanda era inevitable en el Reino Unido y los Estados Unidos por la pesada carga que significaba el financiamiento de la guerra, se hizo un gran intento de controlar los precios en ambos países, alegando que la inflación entorpecería el esfuerzo bélico. En América Latina también se elaboraron planes de control de precios, en algunos casos con ayuda de expertos norteamericanos. En varios países estos planes eran muy detallados; por ejemplo en toda ciudad paraguaya se establecieron comités de precios; el gobierno del Perú controló la distribución de los alimentos y en el Brasil y Colombia se reforzaron los controles de precios con un sistema complicado de verificación de existencias y autorizaciones de producción e importación. En la práctica, los sistemas latinoamericanos parecen haber tenido mucho menos éxito, a juzgar por los índices de precios, que los aplicados en los países desarrollados.

Las alzas más moderadas en este grupo se registraron nuevamente en la Argentina. Los alquileres estaban congelados, pero, como durante la crisis, la causa principal fue que había mayor ajuste entre la estructura de la oferta y la composición de la demanda que en los demás países. Las existencias de alimentos que no podían colocarse en el extranjero fueron encauzadas hacia el mercado interno, llegándose a usar los controles gubernamentales para impedir que los precios de los alimentos cayeran demasiado. La industria manufacturera estaba también en mejores condiciones para hacer frente a la situación. Por ejemplo, pudo mantener en servicio gran parte del equipo existente mediante reparaciones o reacondicionamiento locales.

El grado de inflación en los distintos países podría de nuevo explicarse por la vía de las variaciones en los medios de pago. Pero esta explicación no lleva muy lejos tampoco. El origen del problema estaba en que las importaciones se reducían mientras aumentaban las exportaciones. Esto fue lo que llevó a la expansión general del crédito y de los ingresos en países que no habían tomado medidas especiales de prevención. Al mismo tiempo, la escasez de importaciones se reflejaban en "estrangula-

[6] *Estudio Económico de América Latina, 1949*, citando al Comité Argentino de Energía.

[7] Una consecuencia de la escasez de abastecimientos fue el fuerte repunte del comercio entre los países latinoamericanos, que subió a más del doble entre 1939 y 1943. Las industrias de la Argentina, el Brasil y México estaban en la mejor situación de responder a este estímulo y sus exportaciones de semimanufacturas y manufacturas se elevaron varias veces por encima de los niveles de preguerra.

mientos" que no podían aliviarse hasta no poder encargar al extranjero mayor cantidad de alimentos, combustibles, materiales y equipos. Por consiguiente, el alza de los precios de productos particulares, sobre todo alimentos, llevó a exigencias de alzas de salarios. Con un criterio puramente monetario podría llegarse a la conclusión de que la política financiera habría sido capaz de dar feliz solución a todo el problema; ciertamente que una política monetaria y fiscal más firme por parte de las autoridades de muchos países habría atenuado el exceso general de demanda y mermado el ritmo de la inflación. Pero los problemas de abastecimiento de determinados sectores no podrían haber sido conjurados con una política global.

4. El período inmediato de postguerra: reaparecen las alternativas en la orientación de la política económica

Los años siguientes al armisticio, como los de mediados de los años veinte, fueron de prosperidad para los países de producción primaria. Las reservas eran abundantes y las exportaciones aumentaban con rapidez a medida que se aliviaba la situación del transporte.[8] Los países industriales necesitaban suministros mucho mayores de productos primarios para poder reconvertir sus industrias a fines pacíficos y reconstituir sus existencias de toda clase de productos, desde los bienes en curso de fabricación hasta los productos finales.

Los sistemas bancarios latinoamericanos ofrecían gran liquidez, y sectores del público mantenían considerables depósitos bancarios, de modo que la demanda era elevada. Crecieron rápidamente las importaciones de todo tipo. El aumento de las importaciones de combustibles y materiales atenuó las dificultades de la producción interna. Sin embargo, pasó algún tiempo antes de que se pudiera compensar el rezago en las inversiones y reponer el desgaste de los equipos de transporte, de generación de energía y de la industria local, siendo una de las causas el largo plazo de entrega prevaleciente en los pedidos de bienes de capital. Así, pues, persistían algunos tipos de escasez.

La estructura de los precios estaba muy deformada al fin de la guerra. Al reasumirse el comercio internacional se puso de manifiesto que muchas monedas latinoamericanas estaban sobrevaluadas, y la escasez y los controles habían dado origen a relaciones internas de precios que no podían perdurar. Teóricamente habría sido posible corregir estas deformaciones mediante el alza de algunos precios y la baja de otros. Pero con una bonanza comercial, precios ascendentes de exportación e importación y algunas escaseces persistentes, el movimiento general era alcista.

En distintas partes de América Latina las experiencias comenzaron nuevamente a divergir. En los países del grupo O, la moneda siguió plenamente convertible, y estos países, junto con Canadá y los Estados Unidos, se conocieron con el nombre de "zona del dólar" o "zona de moneda dura".[9] El alza de los precios fue limitada. A medida que aumentaban las importaciones y disminuían las reservas —si bien no en términos absolutos, al menos en relación con el producto nacional— gradualmente empezó a regir de nuevo el mecanismo monetario convencional que equilibra el balance de pagos y detiene la inflación de precios. Las alzas de precios que ocurrieron en esos países después de la guerra reflejaban principalmente los acontecimientos en el extranjero. Muchos de ellos importan no sólo manufacturas, sino también alimentos esenciales, materiales y combustibles, de modo que el alza de los precios de importación se difundió a través de toda la economía. Además, como los precios y el volumen de exportación también se elevaban, el circulante podía ampliarse en grado suficiente como para dar lugar a un alza general del nivel de precios. Es un ejemplo puro de una inflación "importada".

Los países de este grupo, que habían sufrido el alza más importante de los precios durante la guerra, llegaron al fin de ella con menor liquidez en el sistema bancario y con tipos de cambio manifiestamente sobrevaluados. Por ello, la operación del mecanismo del patrón del dólar fue más rápida y más radical. Así, en Nicaragua, donde los precios se habían triplicado entre 1940 y 1945, se estabilizaron luego a un nivel más bajo, y en Cuba un alza no tan desmesurada continuó hasta 1948 para ajustarse después a un nivel menor. Para la mayoría de los miembros del grupo, la tendencia de los precios fue siempre ascendente pero se moderó después de mediados de 1948, reflejando la mayor lentitud del alza de precios en los Estados Unidos, que atravesó por un breve receso en 1949.

En el grupo de países que seguían una política monetaria más flexible, el curso de los acontecimientos fue distinto. La situación cambiaría a fines de la guerra daba la impresión ilusoria de firmeza, pues parte de las reservas estaba constituida por capitales que habían huido de la guerra e iban ahora a repatriarse. Además, el alza de los precios mundiales reducía sin cesar el valor real de estas reservas. Con todo, durante algunos años el balance externo no pareció ser motivo de apremio para la mayoría de los países. Por consiguiente, había algún campo de elección en la política. La creciente aceptación de las doctrinas keynesianas en el extranjero empezaba a repercutir en las autoridades latinoamericanas, aunque a menudo se usaban indebidamente para justificar la inflación. También empezaban a influir las medidas "redistribuir el ingreso" tomadas en Europa Occidental, como la "economía del bienestar" del Reino Unido. En el ambiente general de expansión, los déficit presupuestarios y el acelerado incremento de las importaciones eran fenómenos comunes, en tanto que no se exploraban a fondo las posibilidades de ampliar las industrias de exportación y de encontrar nuevas.

El ejemplo más notorio lo ofrece la Argentina. Hemos visto que, como este país exporta alimentos esenciales, puede absorber lo que no coloca en el extranjero. Por el mismo motivo, el nivel de las exportaciones depende en alto grado del saldo que queda después del consumo interno. La política de precios y salarios después de 1945 tuvo el efecto de aumentar el poder adquisitivo de los salarios en función de los productos tradicionales de exportación. Los salarios reales en la Argentina se elevaron en 50 por ciento entre 1944 y 1947, mientras que se impidió que los precios internos de las exportaciones tradicionales —aunque no los de otros productos agrícolas— siguieran la misma tendencia alcista que los precios internacionales. Por lo tanto, la Argentina nunca recuperó plenamente los mercados de productos agrícolas con que contaba en la preguerra, sobre todo de granos. En cambio, las importaciones se elevaron a un alto nivel y hubo una acelerada

[8] Sin embargo, el comercio de manufacturas dentro de la región decayó a niveles muy bajos con la reapertura de los cauces normales.

[9] Bolivia, Colombia y México también se consideraron generalmente como miembros de esta zona.

disminución de las reservas externas (de 1.7 mil millones de dólares a fines de 1946 o 0.7 mil millones a fines de 1949).[10] Este aumento de las importaciones alivió las escaseces de tiempo de guerra mencionadas anteriormente, pero el alza de los salarios fue mayor que el de la productividad, de modo que los costos de producción subieron. Además, había otras fuerzas en juego que promovían la inflación. Gran parte del equipo estaba muy usado y el capital económico y social estaba por debajo de las condiciones adecuadas a los niveles de ingreso de postguerra. La inversión pública fue considerable, pero mal planeada, y se amplió el déficit presupuestario sin remediar esas deficiencias. Pese al superávit de importaciones y al uso de controles de 1947 en adelente, el alza de precios en el período 1945-50 promedió más de 20 por ciento anual.

[10] Las importaciones provenían principalmente de Europa Occidental a partir de 1947, utilizando la reserva congelada de libras esterlinas, y los precios en general eran más altos que en los Estados Unidos.

Chile presenta otro caso. Las reservas externas no se habían acumulado en la misma proporción durante la guerra; las exportaciones declinaron ligeramente en términos de volumen al cesar las hostilidades y la relación de precios del intercambio mejoró sólo en forma moderada. Por consiguiente, el volumen de las importaciones apenas pudo aumentar, y los problemas de abastecimiento siguieron coartando la acción del gobierno. La inversión también fue moderada y el producto nacional creció lentamente. Aunque todavía se subvencionaba la importación de alimentos, los precios siguieron subiendo más o menos al mismo ritmo que durante la guerra. En los casos de Bolivia y Paraguay, también, el cuasi estancamiento se asoció con la inflación. Aparte los problemas de abastecimiento, habían surgido fuerzas cumulativas en estos tres países por efecto de la duración y ritmo de la inflación, y estas fuerzas a su vez le daban nuevo impulso. La propensión al ahorro era baja, los presupuestos difíciles de equilibrar, y la inversión tendía a dirigirse a proyectos

Cuadro 4

AMERICA LATINA: INDICADORES DE ADECUACION DEL CAPITAL PARA EL DESARROLLO ECONOMICO EN DISTINTOS CAMPOS

País	*Carreteras y ferrocarriles (Km por 10000 ha de tierra arable[a]) 1954 o 1955* (1)	*Capacidad de generación eléctrica (Vatios por habitante) 1958* (2)	*Matrícula de escuela primaria (Porciento de población de 5-14 años) 1953, 1954 o 1955* (3)	*Tractores de uso agrícola (Por 10 000 ha de tierra arable) Primeros años de los 50* (4)
Grupo U				
a)				
Brasil	67	63	32	15
Argentina	33	118	70	10
México	44	79	42	26
Colombia	43	44	35	26
Chile	137	142	69	36
Perú	165	64	44	24
Uruguay	61	124	57	76
b)				
Bolivia	34	34	31[b]	21
Paraguay	14	40	60	3
Grupo O				
Venezuela	38	94	44	15
Cuba	41	115	49	48
Costa Rica	61	106	59	13
República Dominicana	42	51	42	9
Ecuador	25	24	45	3
El Salvador	68	34	41	9
Guatemala	80	16	26	6[c]
Haití	72	12	23	1
Honduras	35	15	33	3[c]
Nicaragua	16	34	35	52
Panamá	41	47	58	9
Estados Unidos	207	920	96	222

FUENTES: (1), (2) y (4), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *Comparative Data on Latin American countries,* basado en Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Comparative Statistics on the American Republics,* donde aparece la lista completa de fuentes originales.
(3) Naciones Unidas, *Informe de la situación social en el mundo,* (E/CN.5/324/Rev.1) Apéndice A. Se ha tomado el cómputo medio de población.
[a] La estimación de la tierra arable corresponde al año más próximo en que había estadísticas. Las carreteras comprenden las que no están recubiertas pero sí niveladas y avenadas. Los ferrocarriles excluyen los de tipo liviano.
[b] 1952. Escuelas públicas solamente.
[c] Todo tipo de tractor.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: ALGUNOS INDICADORES SOBRE LA ADECUACION DE PERSONAL PROFESIONAL PARA EL DESARROLLO ECONOMICO EN DISTINTOS CAMPOS

	Maestros primarios (Por mil de población de 5-14 años) 1953, 1954 o 1955 (1)	*Graduados de la educación superior ocupados en la agricultura (Por millones de habitantes) 1957* (2)
Grupo U		
a)		
Brasil	11	75
Argentina	30	130
México	11	115
Colombia	9	54
Chile	...	248
Perú	12	52
Uruguay	17	228
b)		
Bolivia	12	52
Paraguay	19	3
Grupo O		
Venezuela	12	50
Cuba	16	112
Costa Rica	24	567
Rep. Dominicana	7	1
Ecuador	11	28
El Salvador	12	6
Guatemala	10	3
Haití	5	66
Honduras	12	7
Nicaragua	13	21
Panamá	18	26
Estados Unidos	30	...

FUENTES: (1) calculado a base de Naciones Unidas, *Informe sobre la situación social en el mundo, op. cit.*
(2) Alvaro Chaparro, *Un estudio de la educación agrícola en América Latina.*

que rindieran utilidades rápidas y cuantiosas en vez de estar orientadas al desarrollo de las industrias y servicios básicos necesarios.

Otros países del grupo corrieron mejor suerte. Por una parte, sus exportaciones crecieron con celeridad mayor, y por la otra, aprovecharon la oportunidad que esto les daba. La inversión fue cuantiosa y mejor equilibrada en el Brasil, México y el Uruguay, y los productos nacionales crecieron a razón de 5 ó 6 por ciento anual. En estos casos, ahora que las importaciones podían conseguirse en cantidad suficiente y que se habían aliviado los problemas internos de abastecimiento, las alzas de precios se moderaron —fueron del orden de 5 a 11 por ciento anual.

Con todo y en retrospectiva, parece que la región no aprovechó plenamente la oportunidad que le ofrecía el auge de las exportaciones de 1945-50. Gran parte de las reservas se gastó en bienes de consumo duradero —vehículos automotores, por ejemplo— en vez de emplearse para fortalecer la economía en prevención del período de las vacas flacas que evidentemente se aproximaba después de la época de reconstrucción, cuando los países industriales hubieran reconstituido sus existencias a los niveles normales de tiempos de paz.

Cuadro 6

ALFABETISMO URBANO Y RURAL[a], 1950 O AÑO DEL ULTIMO CENSO

(Porcentaje de población de 15 años o más[b])

	Urbano	*Rural*
Grupo U		
Brasil	80	42
Argentina	93	80
México	82	49
Colombia	80	51
Chile	92	71
Perú	89	35
Paraguay	86	62
Grupo O		
Venezuela	76	40
Cuba	90	72
Costa Rica	93	76
Rep. Dominicana	76	39
Ecuador	86	49
El Salvador	77	34
Guatemala	75	22
Haití	57	8
Honduras	78	34
Nicaragua	77	31
Panamá	95	65

FUENTE: Derivado de *Aspectos demográficos de la urbanización en la América Latina, op. cit.* cuadro 23.
[a] "Urbana" es la población que vive en centros con más de 20 000 habitantes. ("Rural" es la restante.) A veces la definición varía ligeramente: véase la fuente original.
[b] El límite inferior de edad es 20 años en Cuba, 14 en la Argentina, 10 en Honduras y Panamá, 7 en Colombia y Guatemala y 6 en México.

5. La situación a comienzos de los años cincuenta

Pese a los acontecimientos del período 1930-50, la estructura de las economías latinoamericanas mostraba todavía muchas de las fallas del período anterior a la crisis. Faltaba capital en los sectores básicos de la economía. (Véase el cuadro 4.) Las deficiencias de la educación se aprecian por el número reducido de maestros en relación con la población de edad escolar (cuadro 5), y sus consecuencias en un sector determinado pueden deducirse de las bajísimas cifras, sobre todo en algunos países, que registran las personas con capacitación profesional ocupadas en la agricultura (véase nuevamente el cuadro 5). El grado de capacitación de la fuerza trabajadora está indicada por el bajo nivel de alfabetismo, sobre todo en las zonas rurales. (Véase el cuadro 6.)

La distribución del ingreso siguió siendo muy dispareja, a causa de la concentración de la propiedad en unas pocas manos, y también por efecto de los márgenes monopólicos de utilidades y la falta de suficientes oportunidades de educación; gran parte del ingreso personal era percibido por individuos acostumbrados a dispendiosos gastos por concepto de viajes al exterior e importaciones suntuarias.[11] El mercado interno para las industrias nacionales se reducía en la misma medida y además se dis-

[11] En 1950 el 5 por ciento de las familias mexicanas más adineradas percibió 40 por ciento del ingreso total, en tanto que el mismo porciento de familias en los Estados Unidos recibió 21 por ciento. Véase Ifigenia M. de Navarrete, *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México.* De tenerse en cuenta la tributación, el contraste sería aún más marcado.

gregaba por las distintas calidades que exigían los diferentes grupos sociales. Las técnicas de producción en gran escala necesarias sobre todo en las industrias metálicas no podían pues establecerse.

El mismo contraste puede considerarse desde otro ángulo: la diferencia entre los ingresos rurales y urbanos. En las ciudades los ingresos eran mucho más elevados y bien distintos, los módulos de consumo.[12] Los habitantes de las ciudades consumían otros alimentos,[13] estaban más acostumbrados a usar calzado,[14] y consumían mucho más electricidad.[15]

Aparte la inflexibilidad de una economía desmembrada de esta manera, la composición de la demanda tendía a cambiar con rapidez al acelerarse la emigración hacia las ciudades.

Pese al grado de industrialización alcanzado, las estructuras económicas todavía no podían hacer frente a las diferentes formas de incremento de la demanda. Incluso en los países más desarrollados se encontraban vacíos notorios, como las industrias productoras de equipos pesados y de productos químicos.[16] Los mercados mostraban muchas imperfecciones, lo que se traducía en una gran diferencia de precios en distintas partes de un mismo país.[17] Los sectores mineros, generalmente dominados por el capital extranjero, formaban núcleos aislados dentro de las economías respectivas.

El cuadro 7 indica el grado de fragmentación de las economías regionales. De existir una movilidad perfecta en los mercados del trabajo y del capital, cabría esperar productividades marginales y por consiguiente productividades medias más o menos iguales en los distintos sectores, como ocurre en los países industrializados. En el conjunto de América Latina existían aún grandes diferencias en el producto por habitante y las estadísticas correspondientes a los distintos países en particular registrarían un contraste aún más notorio.

Las estructuras socioeconómicas de este tipo evidentemente no estaban en condiciones de seguir haciendo frente en forma adecuada a las presiones —en algunos casos agudos— de las nuevas etapas en que entraba el proceso de restitución de importaciones.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: PRODUCTO POR TRABAJADOR Y SECTOR, 1955

(Dólares de 1950)

Agricultura	382
Minería	3 667
Manufactura	1 057
Construcción	955
Servicios	1 313
Todos los sectores	816

FUENTES: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Comparative Statistics on the American Republics*, basado sobre *Estudio Económico de América Latina, 1956* (Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 57.II.G.1) y *Estudio sobre la mano de obra en América Latina* (presentado como Documento de sala de conferencias Nº 2 al séptimo período de sesiones de la CEPAL, en La Paz, Bolivia).

6. Estancamiento de las exportaciones en los años cincuenta: el agudo dilema de la política económica

Sin embargo, esas presiones tardaron en hacerse presentes. El auge de los productos primarios de la postguerra se prolongó hasta los primeros años de la década de 1950. La economía de los Estados Unidos volvió a surgir después del receso de 1949 y la recuperación de la República Federal de Alemania estaba cobrando impulso. Entonces el conflicto de Corea llevó a la adopción de programas de armamentos en los países industriales y éstos tuvieron una repercusión inmediata sobre los precios de los productos primarios. Sin embargo, en 1951, al disminuir el temor de una conflagración general, los precios de los productos primarios decayeron. En algunos casos hubo una recuperación posterior. Se registró un auge de los metales no ferrosos en 1955 y 1956; y los precios de mercado libre del petróleo y del azúcar subieron durante la crisis de Suez. Los precios del café subieron a un máximo en 1954 y permanecieron a un nivel relativamente alto hasta 1957. Sin embargo, en términos generales, no hubo un alza sostenida de los precios de los productos primarios después de los primeros meses de 1951. El volumen de las exportaciones siguió aumentando, pero en la mayoría de los casos el incremento fue moderado. Por otra parte, aunque la tendencia alcista de los precios de importación perdió ímpetu gracias a la mayor importancia que se prestaba a la estabilización de los precios y al ritmo más pausado que había cobrado el crecimiento de la economía mundial, ésta no se detuvo del todo. Así pues, la relación de precios del intercambio comenzó a desmejorar para América Latina.

En los países del grupo O —es decir, los del Caribe y del Istmo Centroamericano, que han seguido prácticas financieras conservadoras— los aumentos de los precios casi se nivelaron completamente, en el sentido de que todo nuevo aumento caía dentro del margen de error estadístico por ser poco fidedignos los índices de precios. Esto puede verse en el gráfico II. El gráfico III muestra con más claridad cuan de cerca siguieron las variaciones de precios a las de los Estados Unidos, el principal cliente y abastecedor de esos países. Y eso se muestra comparando

[12] Sólo hay datos disponibles para los últimos años, pero no ha habido gran cambio en la situación. En la ciudad de México en 1956, los ingresos familiares medios llegaban a casi 2 000 pesos mensuales; en el Estado de Oaxaca apenas superaban los 500 (*Ingresos y egresos de la población de México*, estudio por muestreo, Depto. México, 1958). En Venezuela los ingresos en la capital promediaban diez veces el ingreso rural en 1957 (*The Fiscal System of Venezuela*, pág. 32).

[13] En Oaxaca más de la mitad del ingreso se gastaba en 1956 en comprar maíz y productos de maíz; en la ciudad de México, la proporción es pequeña, menos en realidad que lo que se gasta en otros cereales. *(Ingresos y egresos de la población de México, op. cit.)*.

[14] En las zonas rurales de México la proporción de habitantes que en 1950 no usaba calzado de ningún tipo llegaba a 60 por ciento y a 2 o 3 por ciento en las ciudades. (*El nivel de la vida en México* por M. Huerta Maldonado, sobre la base del censo de población de 1950.)

[15] El consumo de electricidad por habitante en 1950 (excluida la industria manufacturera) era alrededor de diez veces mayor en las ciudades más grandes de América Latina que en el resto de cada país (Naciones Unidas, *La energía en América Latina* E/CN.12/384/Rev.1).

[16] En 1948, los bienes terminados de consumo representaban más de 50 por ciento de la industria secundaria en la Argentina, el Brasil y Chile. En cambio, en el Canadá la cifra correspondiente llegaba a 28 por ciento, menos que el producto correspondiente al sector de bienes de capital o al grupo de industrias fabricantes de productos intermedios. (Naciones Unidas, *Processes and problems of industrialization*, Appendix A, cuadro 6.)

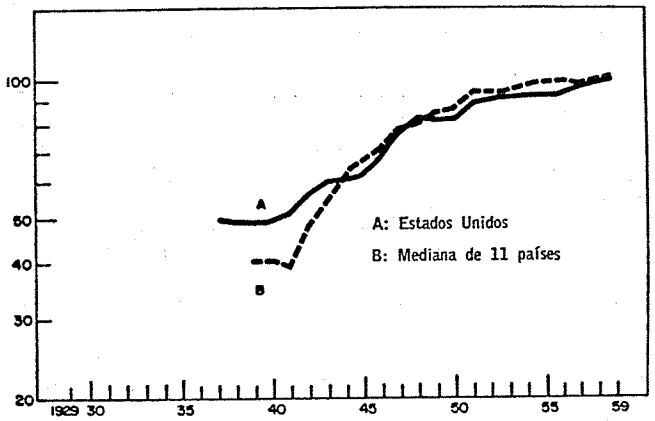
[17] Así, en Valdivia (Chile), los mismos artículos de vestir costaban en 1950 un 45 por ciento más que en Santiago, en tanto que los alimentos eran considerablemente más baratos *(Estadística chilena)*.

Gráfico III

COSTO DE LA VIDA

(Indices: 1959 = 100)

ESCALA SEMILOGARITMICA



FUENTE: Véase el gráfico II.

las variaciones de los precios cobrados al consumidor en los Estados Unidos con la mediana de los índices de precios al consumidor de ese grupo de países. Después de la discrepancia registrada durante la guerra —por las razones antes explicadas— ambas series fluctuaron casi paralelamente y desde 1951 en adelante las dos dejaron prácticamente de aumentar. La inflación se ha continuado discutiendo como un problema en los Estados Unidos, pero en realidad ha sido insignificante en la última década.

El reconocimiento del éxito de esas economías para refrenar la inflación y luego eliminarla debe templarse, sin embargo, con la consideración de que mientras mayor sea la adhesión al patrón del dólar, en mayor medida dependerán de acontecimientos externos no sólo las fluctuaciones de los precios sino también el desarrollo económico. Una tendencia ascendente en el valor de las exportaciones aumenta los ingresos y las reservas, incrementa la demanda de artículos producidos localmente y conduce también al aumento de las importaciones. Todo el juego de variables puede mantenerse en ascenso. Pero debido a la preponderancia de las manufacturas en las importaciones, la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones tiende a ser mayor que la unidad, a pesar de los intentos de proteger las industrias locales. El ritmo de aumento de las exportaciones tiende así a limitar la tasa de crecimiento del producto barato. Conviene igualmente tener en cuenta los precios de importación, ya que su aumento absorbe divisas y contribuye a limitar todavía más la tasa de crecimiento.[18] Así, es probable que "el poder de compra de las exportaciones" —es decir, el valor de las exportaciones deflacionado por un índice de precios de importación— sea la principal causa de las variaciones del producto interno de un país en el que rige el patrón dólar.

La afluencia de capital estimulará también el crecimiento, así como la salida contribuirá a deprimirlo. No obstante, los datos sobre movimientos de capital son muy insuficientes, de modo que es difícil tomarlos en cuenta

[18] En Venezuela, sin embargo, donde hay competencia entre las importaciones y la producción interna en relación con artículos muy diversos, el aumento relativo de los precios de importación puede estimular la producción local.

Cuadro 8

AMERICA LATINA: VARIACIONES EN EL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES Y EN EL INGRESO INTERNO ENTRE 1950-52 Y 1956-58

(Variaciones porcentuales a precios de 1950)

País	*Poder de compra de las exportaciones*[a]	*Ingreso interno*[b]
Grupo U		
a)		
Brasil	−13	+32
Argentina	− 9	+12
México	+46	+40
Chile	+21	+24
Colombia	+ 8	+32
Perú	+30	
Uruguay	−36	Aumento moderado
b)		
Bolivia	−33	Pequeña variación
Paraguay	− 4	
Total del grupo	+ 1	+28
Grupo O		
Venezuela	+64	+64
Cuba	+ 2	Aumento moderado
Costa Rica	+21	+43
Rep. Dominicana	+25	Gran aumento
Ecuador	+36	+25
El Salvador	+46	+45
Guatemala	+27	Gran aumento
Haití	−22	Aumento moderado
Honduras	+11	Aumento moderado
Nicaragua	+70	Gran aumento
Panamá	+39	+34
Total del grupo	+40	+44

FUENTES: CEPAL, sobre la base de estadísticas nacionales.

[a] Las exportaciones se refieren a los bienes solamente, salvo en México y Panamá (bienes y servicios). El poder de compra se ha calculado deflacionando los valores corrientes de las exportaciones de los distintos países por el índice del valor unitario total de las importaciones en toda América Latina. Se ha optado por este método porque en varios casos las estadísticas nacionales de comercio no dan series utilizables de valor unitario de las importaciones. La hipótesis principal en que descansa el cálculo es que en cada año la desviación entre el sistema nacional y el regional de ponderación no está correlacionado con los movimientos de precios. Este supuesto puede llevar a error en algunos casos. Como en este período, las manufacturas han subido más de precios que los productos primarios, los precios de importación del Grupo O pueden haber aumentado más que el promedio regional, de modo que el aumento del poder de compra de las exportaciones en este grupo puede estar algo exagerado.

[b] Teniendo en cuenta las variaciones en la relación de precios del intercambio. Estas se han calculado empleando el índice de precios regionales, por los motivos señalados en la nota anterior y con las mismas reservas. Cabe tener presente que es imposible excluir, como sería deseable en teoría, la producción de subsistencia de la corrección introducida para tener en cuenta el efecto de la relación de precios del intercambio.

estadísticamente. En todo caso, el efecto de las tendencias de la afluencia de capital no es comparable al de las tendencias de las exportaciones, en especial si se considera el aumento de gastos en divisas extranjeras en forma de utilidades e intereses, asociado a una mayor inversión de capital extranjero; además, la evolución de las exportaciones influye mucho en la magnitud de la inversión extranjera, aun en industrias que producen para el mercado interno. Así pues, el poder de compra de las expor-

taciones puede considerarse todavía como el principal factor determinante.

No se dispone de muchas estimaciones macro-económicas fidedignas para los países del grupo O. Pero pueden hacerse cálculos aproximados de las variaciones del poder de compra de las exportaciones (véase el cuadro 8) y, en algunos casos, es también posible indicar más o menos lo que ha sucedido con el ingreso nacional. No obstante, los cálculos del ingreso nacional se refieren principalmente a variaciones en los sectores monetarios de la economía. Como la mayoría de los sectores de subsistencia se han estancado o declinado, esos índices tienden probablemente a exagerar la magnitud del crecimiento.

Evidentemente hubo cierta vinculación entre exportaciones e ingreso en el período 1940-50. (Véanse el cuadro 8 y el gráfico IV.) La dispersión alrededor de la línea diagonal que corresponde a fluctuaciones iguales en ambas variables muestra que —en la medida en que ello no se debió a errores puramente estadísticos— intervinieron otras influencias, aunque de importancia limitada.

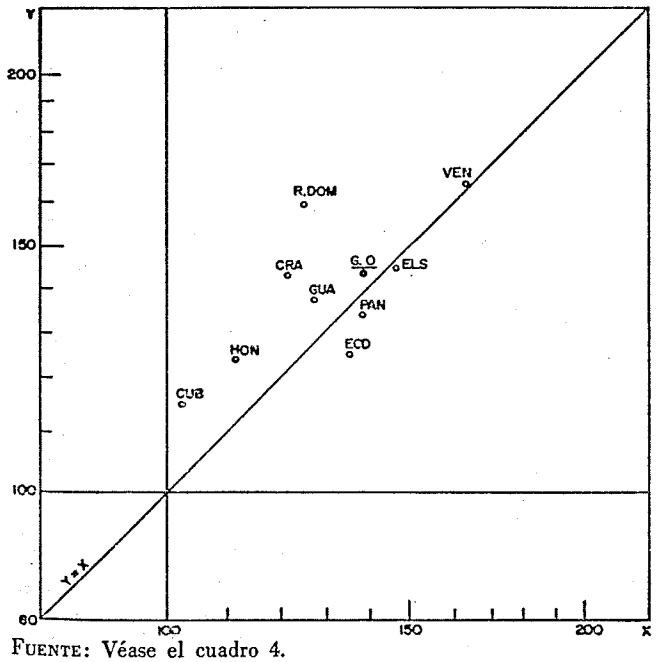
En Venezuela, un gran aumento del ingreso nacional correspondió a un aumento más o menos equivalente de las exportaciones, aunque con la importante inversión en la industria petrolera de ese país en 1956 y 1957 podría haberse esperado un mayor aumento en la primera variable. Se registraron aumentos igualmente considerables de los ingresos y de las exportaciones en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá. En otros casos, el grado de sustitución de las importaciones parece haber causado un crecimiento más rápido (o menos rápido) del ingreso que de las exportaciones. En Costa Rica y la República Dominicana el crecimiento del ingreso parece haber excedido en mucho al de las exportaciones, mientras que en el Ecuador sucedió lo contrario. En Cuba, Haití y Honduras, el poder de compra de las exportaciones se modificó apenas y puede haber disminuído; en esos casos, sin embargo, el total de ingresos reales aumentó ligeramente, pero la importante reducción en el respaldo de sus divisas (véase de nuevo el cuadro 3) indica nuevamente que en presencia de exportaciones estacionarias es muy grande la tentación de liberalizar las prácticas monetarias. A pesar de esos indicios de cierta expansión monetaria, el aumento del producto total fue tan pequeño en esos tres países que hubo escasa variación, quizás incluso una disminución en el producto por habitante. La estrecha relación que pudo observarse entre las variaciones del ingreso y del poder de compra de las exportaciones en la economía más importante (Venezuela) y en la mayoría de los países del grupo, se refleja también en el grupo en su totalidad.

Gráfico IV

GRUPO O: RELACION ENTRE EL AUMENTO DEL INGRESO INTERNO BRUTO (Y) Y DEL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES (X)

(Números índices para 1956-58: 1950-52 = 100)

ESCALA LOGARITMICA



FUENTE: Véase el cuadro 4.

A partir de mediados de 1957 la situación de las exportaciones de varios de esos países no fue muy favorable. Los precios del petróleo y del azúcar en el mercado libre descendieron de las elevadas cifras alcanzadas durante la crisis de Suez; los mercados del café se debilitaron al aumentar la saturación mundial, y el volumen de las exportaciones fue restringido por acuerdo internacional; los precios del algodón declinaron y entre los productos tropicales sólo el mercado de bananos permaneció moderadamente fuerte. La falta de diversificación de estas economías se hizo entonces presente en forma de estancamiento económico e inquietud social. De las cifras preliminares se infiere que en la mayoría de los países de ese grupo el ritmo de crecimiento del ingreso se atenuó considerablemente.

Los principales integrantes del grupo —Cuba y Venezuela— han adoptado medidas autónomas para estimular una expansión de la actividad interna. En esos dos casos, el desarrollo político y económico va entrelazado y no puede decirse que el patrón del dólar se ha aflojado por razones puramente económicas. Además, en el caso de Venezuela las medidas adoptadas no han sido incompatibles hasta ahora con los principios de ese patrón. El presupuesto ha estado en desequilibrio, pero el déficit es en parte atribuíble al pago de la deuda. Se han hecho más estrictos los controles de importación, aumentado los aranceles e introducido controles de cambio, pero el excedente de importaciones, al igual que el déficit presupuestario, se ha cubierto agotando las reservas y recurriendo a empréstitos. Aunque los precios comenzaron a subir en 1958, el alza ha sido moderada. La legislación bancaria se ha modificado a fin de contar con una proporción más baja de reservas en relación con el pasivo del Banco Central (33 en vez de 50 por ciento) y con el propósito de que éste pudiera hacer préstamos al gobierno.

Para el grupo U la experiencia fue muy diferente. Los precios continuaron aumentando y en varios casos el ritmo de la inflación se aceleró. (Véase de nuevo el gráfico I.) Hubo una relación muy diferente entre el crecimiento del ingreso y el de las exportaciones. A estas alturas la industrialización era ya una política más deliberada pese a las dificultades de incrementar las exportaciones. Los gobiernos se abstuvieron de adoptar medidas para reducir la actividad interna cuando las exportaciones disminuyeron, de modo que se practicó de hecho una política compensatoria. Los presupuestos registraron déficit o éstos se acentuaron, principalmente en Chile, donde los impuestos a las empresas exportadoras constituyen una importante fuente de ingresos. Además, la base de la estructura mo-

netaria se redujo aún más al permitirse el aumento de los créditos cuando estaban cayendo las reservas.

El problema principal no fue, sin embargo, la disminución ocasional de las exportaciones, sino más bien el hecho de que la tendencia ya no era definitivamente ascendente. Considerando este grupo como un todo, la variación en el poder de compra de las exportaciones durante ese período fue casi cero. (Véase el cuadro 4.) Por otra parte, los aumentos de población se aceleraron —excepto en la Argentina y el Uruguay— al acentuarse la disminución de la mortalidad como consecuencia de mejores servicios sanitarios. El crecimiento de las ciudades, una vez en marcha, cobra cierto impulso, y toda paralización en el proceso de industrialización acarrea en seguida graves problemas sociales. Por consiguiente, no cabía a los gobiernos otra alternativa que fomentar el desarrollo y una mayor diversificación de la economía, y la sustitución de importaciones pasó a ser así un objetivo cada vez más deliberado. El Brasil, en particular, estableció un programa de objetivos prioritarios en los sectores básicos de la economía (acero, petróleo, transporte, etc.).

Las consecuencias pueden apreciarse en el gráfico V, que es diametralmente distinto del gráfico IV. Se verá que en la mayoría de esos países el crecimiento del ingreso ha guardado escasa relación con las exportaciones. En realidad, el poder de compra de las exportaciones no aumentó mucho en ninguno de los componentes de ese grupo, excepto México, y en este caso ello se debió a la inclusión del turismo en las exportaciones. En Chile y el Perú, los moderados aumentos en las exportaciones fueron acompañados por aumentos similares en el ingreso. Las exportaciones de otros países acusaron sólo pequeños aumentos, o de hecho disminuyeron, pero la situación fue mejor en lo que se refiere al ingreso. En el Brasil y Colombia —especialmente en el primero—, se lograron los más significativos aumentos en el ingreso nacional, considerada la evolución desfavorable de las exportaciones de esos países. Obsérvese cuán lejos están los puntos correspondientes a esos países de la línea diagonal que representa los mismos aumentos proporcionales en ambas variables.) Sin duda, el Uruguay ofrecería un contraste análogo si se contara con los datos respectivos. La Argentina logró cierto aumento del ingreso, Bolivia evitó una declinación, a pesar de ligeras disminuciones en las exportaciones.

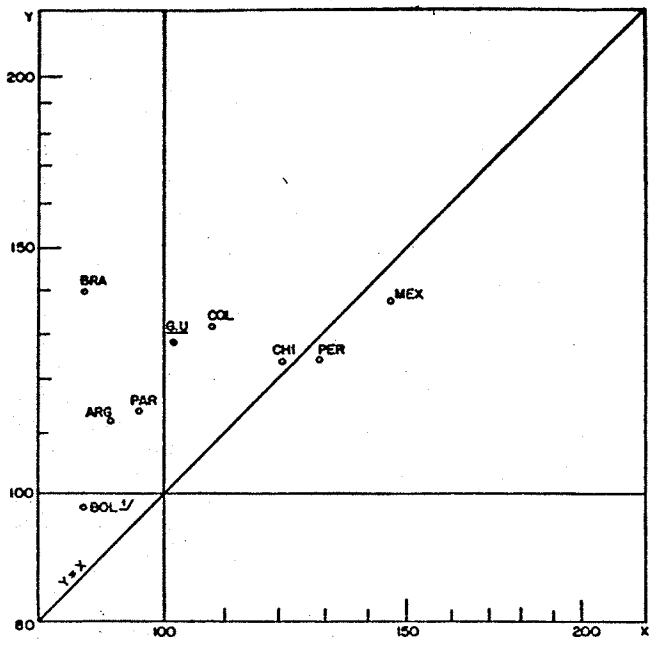
El producto total de ese grupo aumentó en cerca de 28 por ciento, o sea más de 4 por ciento anual, aunque el poder de compra de las exportaciones se mantuvo invariable.

Gráfico V

GRUPO U: RELACION ENTRE EL AUMENTO DEL INGRESO INTERNO BRUTO (Y) Y DEL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES (X)

(Números índices para 1956-58: 1950-52 = 100)

ESCALA LOGARITMICA



FUENTE: Véase el cuadro 4.

[1] Indice para 1954-55: 1950-51 = 100.

7. RESUMEN DE LAS TENDENCIAS EXTERNAS E INTERNAS DE LOS PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS. 1929-59

No fue sino hasta después de la guerra cuando el poder de compra de las exportaciones latinoamericanas recuperó su nivel de fines de los años treinta y ello sólo merced al mejoramiento de la relación de precios del intercambio. Como ésta se deterioró nuevamente en la década de los cincuenta, no se volvió a producir otro aumento de importancia en el poder de compra de las exportaciones de América Latina. En realidad, excluyendo a Venezuela, hubo escasa variación en todo el período de 30 años. (Véase el cuadro 9.) Algunos países se vieron afectados con particular gravedad. En la Argentina el poder de compra de las exportaciones se redujo en 1958 a sólo la mitad de lo que había sido 30 años antes. En Chile las exportaciones —definidas de esa manera— no recuperaron jamás el nivel anterior a la depresión. (Véase el cuadro 10.)

El volumen de las importaciones muestra tendencias de

Cuadro 9

AMERICA LATINA: PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES, 1928-29 A 1958

(1955 = 100)

Año	*Incluyendo Venezuela*			*Excluyendo Venezuela*
	Poder de compra de las exportaciones	*Quántum de las exportaciones*	*Relación de precios del intercambio*	*Poder de compra de las exportaciones*
1928-29	71	83	86	87
1932	39	64	60	46
1940	45	67	67	53
1945	56	82	69	64
1950	97	88	109	105
1951	98	86	114	106
1952	85	86	99	88
1953	98	95	103	105
1954	101	93	108	105
1955	100	100	100	100
1956	105	109	97	105
1957	107	110	97	107
1958	102	111	92	101

FUENTES: Naciones Unidas, *Estudio Económico de América Latina, 1949* y *Boletín Económico de América Latina*, Vol. V, Nº 2.

Cuadro 10

PAISES LATINOAMERICANOS DEL GRUPO U: PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES, 1928-29 A 1958

(Indice 1955 = 100)

Año	*Argentina*	*Brasil*	*Chile*	*México*
1928-29	242	78	123	75
1932	148	44	23	24
1940	112	42	64	39
1945	118	70	75	48
1950	154	113	76	81
1951	124	121	86	87
1952	68	93	94	89
1953	129	113	89	77
1954	114	114	87	85
1955	100	100	100	100
1956	102	109	115	100
1957	111	103	99	87
1958	120	96	84	86

FUENTES: Naciones Unidas, *Estudio Económico de América Latina, 1949* y *Boletín Económico de América Latina*, Vol. V, Nº 2.

largo plazo muy parecidas, ya que depende en gran medida de las exportaciones y de la relación de precios del intercambio. El total de las importaciones de la región no fue en 1958 mucho mayor en cantidad que en 1928, si se excluye a Venezuela; en la Argentina y Chile el volumen de las importaciones disminuyó de hecho en los tres decenios, y en el Brasil el aumento fue apenas moderado. (Véase el cuadro 11.)

Esta tendencia de las importaciones contrasta con la expansión del producto bruto regional, que se triplicó con creces en el mismo período. (Véase el cuadro 12.) Simultáneamente se produjo un rápido crecimiento de las ciudades,[19] que no se tradujo sólo en un aumento acelerado de la demanda total sino en una rapidísima expansión de la demanda de manufacturas —sobre todo equipo—, de alimentos elaborados y servicios profesionales.

Cuadro 11

AMERICA LATINA: QUANTUM DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES, TOTAL Y POR HABITANTE, 1928-1958

(Indice 1955 = 100)

	América Latina		*América Latina sin Venezuela*	
Año	*Total*	*Por habitante*	*Total*	*Por habitante*
1928	72	127	82	144
1932	29	47	33	54
1940	47	67	52	73
1945	49	61	52	66
1950	84	95	87	97
1951	104	114	109	120
1952	98	106	102	109
1953	90	94	90	95
1954	101	103	102	104
1955	100	100	100	100
1956	104	101	103	101
1957	122	116	118	112
1958	113	105	111	103

FUENTES: Cifras calculadas por la CEPAL sobre la base de datos extraídos de las publicaciones estadísticas anuales de cada país.

[19] En casi todos los países la población urbana aumentó con mayor rapidez que la rural. Así por ejemplo, la población de las ciudades de más de 100 000 habitantes experimentó un aumento superior al 4 por ciento anual en el Brasil y México entre 1940 y 1950, y de 7 por ciento en Venezuela.

Cuadro 12

AMERICA LATINA Y LOS PAISES DEL GRUPO U: PRODUCTO INTERNO, 1928-29 A 1959

(Indice 1955 = 100)

Año	*América Latina*[a]	*Brasil*	*Argentina*	*México*	*Colombia*	*Chile*	*Perú*
1928-29	38	38	53	21	34	45	...
1932	35	37	46	21	36	34	...
1940	50	52	62	36	52	56	...
1945	61	60	71	55	62	72	61
1950	80	78	90	74	77	84	75
1951	85	83	93	81	79	86	82
1952	86	86	87	80	85	91	85
1953	89	89	92	84	90	95	92
1954	95	96	95	91	96	96	97
1955	100	100	100	100	100	100	100
1956	105	105	100	108	103	101	103
1957	111	115	104	111	106	104	104
1958	116	125	107	116	109	106	107
1959	119	134	101	121	115	108	105

FUENTE: Hasta 1945 las estimaciones se tomaron de (Naciones Unidas), *Estudio Económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/164/Rev.1) en los casos de la Argentina, el Brasil, Chile y México (y para el primer país se relacionaron con las estimaciones contenidas en *Producto e ingreso de la República Argentina, 1935-54)*, y Naciones Unidas, Análisis y proyecciones del desarrollo económico. III. *El desarrollo económico de Colombia* (E/CN.12/365/Rev.1) para este país. Para las estimaciones de los años subsiguientes se tomó como base el Suplemento Estadístico del *Boletín Económico de América Latina*, Vol. V, No. 2.

[a] Ponderado por productos de determinados países en 1955 (expresado en dólares). El índice regional para 1929 y 1932 se basa en siete países y representa el 85 por ciento del producto regional total de 1955; el índice regional correspondiente a 1940 se basa en 9 países y representa 86 por ciento del producto regional total. A partir de 1945 se basa en todos los países.

Cuadro 13

ALGUNOS PAISES: PARTICIPACION DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES EN LA OFERTA TOTAL, EN VOLUMEN, 1928-43, 1938-9, 1940-1 Y 1957-8

(Importaciones expresadas en porciento de la oferta a los precios de 1950)[a]

País	*1928-9*	*1938-9*	*1950-1*	*1957-8*
Grupo U				
Brasil	15	9	12	8
Argentina	21	14	10	9
México	17	9	10	10
Colombia	22	14	13	10
Chile	28	19	12	12
Perú	...	...	15	17
Grupo O				
Venezuela	...	11	17	17
Costa Rica	...	...	22	25
Ecuador	...	10[b]	11	14
El Salvador	...	...	15	19
Guatemala	...	...	15	18
Honduras	15[c]	13	16	20

FUENTE: *Boletín Económico de América Latina*, Vol. V, No. 2 y estimaciones publicadas e inéditas de la CEPAL.

[a] Las estadísticas de las importaciones y la oferta de 1928-9 y 1938-9 se obtuvieron asociando las series a los precios de 1955 a las estimaciones de 1950.

[b] 1939.

[c] 1929.

El cuadro 13 muestra que en las "economías abiertas" del grupo O, la creciente demanda se cubrió gracias a que las importaciones aumentaron con rapidez mayor que la producción de bienes para consumo interno. De ese modo las importaciones representaban una proporción cada vez mayor de la oferta total, aunque los datos disponibles sólo permiten hacer una comparación en el período posterior a 1950-51. Es indudable que se habría observado una tendencia análoga en el grupo U, si las disponibilidades de divisas lo hubieran permitido, pero en todos los países de este grupo (salvo el Perú que en realidad fue una "economía abierta" durante gran parte de los años cincuenta) sucedió lo contrario. El coeficiente de importación así definido, disminuyó en casi todo el período, y en total se redujo a casi la mitad entre 1928-29 y 1957-58. Sólo en México este coeficiente dejó de bajar de 1938-39.

Por lo tanto, a los productores de este grupo de países se les presentaba una gran tarea tanto durante la depresión como posteriormente: proporcionar sustitutos de aquellas importaciones que no era posible obtener. En algunas ocasiones los controles de precios y los subsidios que estimulaban el consumo, como en el caso de la energía por ejemplo, hicieron más dura esa tarea. Dentro del total de las importaciones que permanecía estacionario o decrecía, las importaciones de petróleo aumentaron rápidamente, sobre todo en la Argentina y en Brasil. La sustitución de las importaciones de acero también quedó rezagada en la Argentina y Chile, pese a que en este último país experimentó un gran aumento en los años cincuenta. La producción de equipo de capital creció en toda la región después de 1939, pero como la demanda también aumentó con rapidez, las importaciones continuaron su tendencia ascendente, salvo en la Argentina. Sin embargo, debido a la escasez de equipo, la capacidad de varias industrias claves, especialmente la de producción de energía[20] y la ferroviaria[21] se vio sometida a una presión cada vez mayor.

Una de las consecuencias de esta serie de sucesos fue la rápida expansión de las industrias pesadas. Así, en México la mano de obra empleada en la industria metalúrgica y en la producción de máquinas y vehículos se elevó de menos de 10 000 a 173 000 entre 1930 y 1955.[22] Sin embargo, los efectos fueron de mayor alcance: la expansión industrial en esta escala supone cambios en muchas otras industrias, en realidad una transformación de toda la economía. Otra consecuencia fue el gran cambio que experimentó la composición de las importaciones. En 1928

[20] Después de 1955 el aumento de la capacidad de producción de energía eléctrica declinó en el Brasil, México y Chile, aunque se aceleró en la Argentina y la mayoría de los países del grupo O. A consecuencia de ello en muchos países la capacidad de reserva alcanzó niveles muy bajos en 1959. (Véase Naciones Unidas, *Estado actual y evolución reciente de la industria de la energía eléctrica en América Latina*, E/CN.12/560).

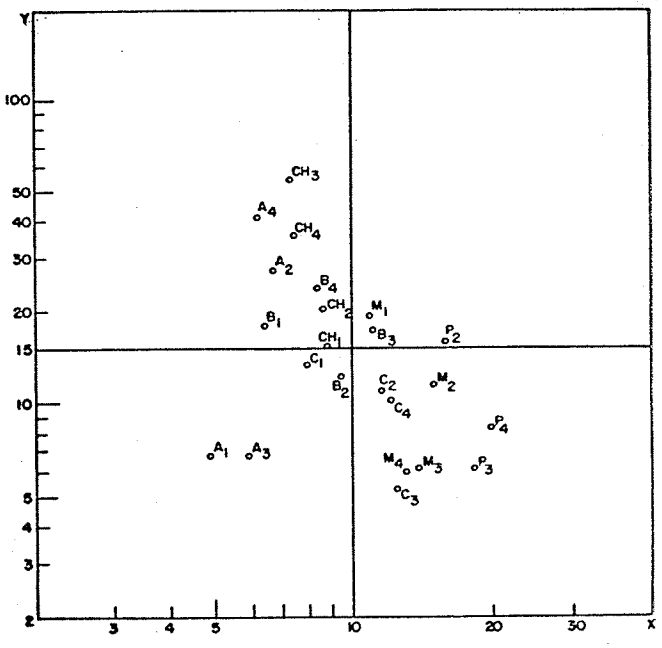
[21] La Argentina constituye un ejemplo sorprendente. El material ferroviario experimentó poca variación entre 1928 y 1954. La capacidad de transporte de pasajeros aumentó 19 por ciento y la capacidad de carga 4 por ciento en estos 26 años. La capacidad real disminuyó debido al tiempo perdido mientras se reparaba el material rodante. En 1956 quedaba por embarcar mercaderías por un total equivalente a dos meses de carga. (Véase Naciones Unidas, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. V. El desarrollo económico de la Argentina*, E/CN.12/429/Rev.1.)

[22] *Censo industrial, 1956.*

Gráfico VI

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE EL AUMENTO DEL COSTO DE VIDA (POR CIENTO) (Y) Y EL COEFICIENTE DE IMPORTACION[a] (PROMEDIO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (X) EN ALGUNOS PAISES DEL GRUPO U

ESCALA LOGARITMICA



Períodos[a] 1. 1940/41 - 1944/45
„ 2. 1944/45 - 1951/52
„ 3. 1951/52 - 1954/55
„ 4. 1954/55 - 1958/59

Países:
A - Argentina
B - Brasil
C - Colombia
CH - Chile
M - México
P - Perú

[a] La variación del costo de vida está asociada en el gráfico al coeficiente medio de importación por períodos que comienzan y terminan un año antes que los aquí consignados.

los bienes de consumo representaban casi la mitad de todas las importaciones; en 1957-58 esta proporción había descendido a 7 por ciento en el Brasil, 10 por ciento en la Argentina y apenas algo más en Colombia, Chile y México.[23] En cambio, el equipo de capital, que en los países del grupo U había representado cerca del 20 por ciento de las importaciones en 1928, representó más de la tercera parte de ellas en 1957-58 (más del 40 por ciento en los casos de Chile y México); la única excepción la constituyó la Argentina, donde la escasez de divisas era muy aguda. La participación del petróleo en el total de las importaciones también fue considerablemente mayor en la Argentina, el Brasil y Chile, aunque no así en los productores tradicionales como Colombia, México y el Perú. Finalmente, hubo un rápido aumento de las importaciones de materiales (de metales en la Argentina debido a la necesidad de mineral de hierro, arrabio y productos siderúrgicos, de materiales no metálicos en los demás países.

Este cambio obligado de la estructura de las importaciones indica la tensión que significó en muchos países el intento de crecer rápidamente en un período de escasez de divisas, sobre todo donde —especialmente en la Argentina— no se había alcanzado un ritmo adecuado de expansión de la producción en los sectores claves. Aunque el deterioro de los mercados de exportación fue menos dramático en la segunda mitad del período 1950-60 que en la primera mitad de los años treinta, los efectos fueron comparables en algunos países, pues se produjo en una época en que era difícil reducir las importaciones, mientras que en 1929 la estructura de las importaciones había permitido reducciones significantes.

El gráfico VI indica que existe una estrecha relación entre los coeficientes de importación de varios períodos y la tasa de aumento de los precios. Una excepción evidente es la Argentina. Antes de 1945, la abundante producción de alimentos y una economía bastante bien equipada significaban que los problemas estructurales eran sólo de mediana importancia en ese país. A comienzos de los años cincuenta se aplicaban controles de precios y salarios para refrenar la inflación. Pero en general parece que en los países del grupo U un coeficiente de importación inferior al 10 por ciento ha estado ligado a la inflación. A niveles más bajos que éste existen pocas posibilidades de utilizar divisas para realizar importaciones que permitan aliviar los problemas estructurales internos.

[23] Sin embargo, todavía era aproximadamente de 40 por ciento en los países del grupo O como el Ecuador y El Salvador.

IV. Importancia de la política económica, 1929-59

Toda reseña histórica de esta índole puede dar la idea errónea de que en la evolución de los acontecimientos económicos hay una cierta fatalidad. A fin de apreciar el cuadro de conjunto, es preciso tener en cuenta el efecto que han tenido las decisiones en materia de política económica. Hayan sido o no propicias las circunstancias, todo el clima de desarrollo económico y el éxito que haya tenido un país en la solución de sus problemas dependen en algún grado de la forma en que han influido en los acontecimientos las decisiones de las autoridades y las de aquellos que están investidos de poder económico. Las medidas de política pueden agravar o mejorar en alto grado la situación actual, y también pueden facilitar o hacer más difícil los problemas futuros a los que están llamados a resolverlos.

Antes de intentar resumir algunas de las orientaciones principales de la política seguida en distintos campos y su relación con las presiones inflacionarias, conviene subrayar el hecho de que, las medidas no se aplican en un vacío social ni por un grupo de hombres en condiciones de escoger libremente entre toda una escala de alternativas. Por una parte, debido a la rapidez con que se ha transformado el medio económico en América Latina, los encargados de las decisiones han tenido que afrontar continuamente nuevos y graves problemas, comprobando que en general carecían de la experiencia y de los mecanismos adecuados para resolverlos. Por la otra, la constelación de fuerzas sociales e intereses impone determinados límites al campo de acción de la política económica y a veces puede inhibir la adopción de las medidas necesarias, coartar su ejecución, o hacer que se apliquen medidas diversas y carentes de conexión.

1. Deficiencias de los instrumentos disponibles

Con respecto al primer punto, es preciso tener en cuenta la calidad y adecuación de los mecanismos e instrumentos existentes en América Latina para hacer frente a las tareas que surgieron de la crisis mundial y de la necesidad consiguiente de transformar la estructura tradicional de la economía. La tarea primordial de la política económica en estos decenios podría caracterizarse como un intento de romper con el sistema anterior de crecimiento orientado hacia el exterior.

La situación distaba de ser favorable para ello en muchos aspectos. Los gobernantes, por ejemplo, tenían que dejar atrás un mundo de funciones limitadas y convencionales y buscar otro en el cual les corresponderán pesadas responsabilidades de un tipo desconocido en el régimen de *laissez faire*, y que eran incompatibles con la antigua estructura de la organización y el *status* tradicionalmente limitado del funcionario público. La dificultad del problema se aprecia por el intento generalizado de solucionarlo mediante la creación de numerosas nuevas organizaciones, autónomas total o parcialmente que podían ayudar a resolver problemas administrativos particulares, pero que en su conjunto representaban una serie de improvisaciones, en vez de una reforma fundamental de la organización y los métodos de la administración pública, que era lo que exigía la nueva situación. En segundo lugar, los instrumentos claves de la política económica sólo podían emplearse en grado limitado. Aparte el hecho de que su eficiencia dependía en última instancia de la competencia de quienes los usaban, su funcionamiento se veía también entorpecido por graves fallas institucionales y por determinadas características de la estructura económica típica. Por ejemplo, la política monetaria tropezaba con los obstáculos siguientes: la falta de operaciones de mercado abierto con bonos públicos; el tamaño e independencia del sector externo; la importancia de los convenios crediticios fuera del sistema bancario; el monto relativamente pequeño de encaje de los bancos; la experiencia limitada o nula de la administración y los empleados de los bancos centrales, que tenían que abocarse a situaciones nuevas y asumir deberes no convencionales.

Una serie análoga de defectos entorpecían la política

fiscal. Aparte cualquier consideración sobre la competencia e imparcialidad de los encargados de administrar la política, el grado en que aumentaron sus funciones se refleja en las grandes transformaciones que sufrió en un par de decenios la composición de las cuentas públicas, por el lado tanto de los ingresos como de los egresos. El erario se vio obligado a buscar fuentes nuevas de tributación y recursos adicionales fuera del presupuesto, a menudo en condiciones económicas bastante desfavorables. También había que idear métodos para llevar a cabo las iniciativas económicas y sociales consonantes con las circunstancias de la nueva era.

2. El papel de los intereses políticos

Volviendo al segundo elemento mencionado, hay que señalar que sólo en unos cuantos países se tomó una decisión definida e irrevocable de seguir por nuevos rumbos. Las fuerzas políticas que habían surgido en el antiguo molde de desarrollo podían a veces relegarse a segundo plano, pero en la mayoría de los países de América Latina jamás perdieron por completo su pasada influencia. Por consiguiente, cuando el clima político se tornaba nuevamente favorable para ellos y siempre que podían señalar los fracasos evidentes de la nueva política como tenía que suceder a veces, esas fuerzas tradicionales se encontraban en situación no sólo de influir en los detalles de la política, sino también de cambiar su orientación. Por otra parte, la aparición en escena de nuevos intereses, como los crecientes grupos de industriales y las asociaciones de sus empleados, representaban fuerzas que a veces había que conciliar, y la exclusión acostumbrada de esos intereses de la formulación de la política económica significaba que la expresión de su influencia solía ser espasmódica e irresponsable.

En resumen, se carecía en casi todos los países de un consenso general sobre lo que constituía el interés nacional, y había una renuencia a subordinar las exigencias de individuos o grupos particulares a ese interés. Sin embargo, la afirmación podría ser demasiado simplista, cuando se estudian más a fondo los países en particular. En uno o dos casos, en algún punto de la trayectoria del desarrollo económico, se llegó a aceptar ampliamente alguna decisión política y social acerca de los principales objetivos de la política, y aquellos a quienes perjudicaba esa decisión quedaron en una posición subordinada aunque todavía importante. A este respecto, la historia de esos países reflejaba lo que había ocurrido en diversas etapas del desarrollo de naciones ya industrializadas —por ejemplo, Alemania, los Estados Unidos o el Reino Unido—, cuando las fuerzas que favorecían un rompimiento con las formas tradicionales de vida económica impusieron su voluntad.

En contraste, en muchos países de América Latina ya sea porque las nuevas tendencias no tenían suficiente empuje o porque habían sido desviadas por equivocadas decisiones, la orientación política básica quedó en esencia irresoluta. En estas circunstancias, que son características de países en transición, lo que aparece como una debilidad de los instrumentos de política, o incompetencia en su aplicación, puede en realidad ser en gran medida expresión de la forma incoherente e inestable en que los grupos gestores influyen sobre la formación de la política, cada uno de ellos limitado y comprometido por ciertas finalidades económicas fundamentalmente incompatibles.

Esto puede explicar en parte por qué sólo en contados países la política económica ha desempeñado manifiestamente un papel clave en la eliminación o moderación de los desequilibrios económicos básicos. Por regla general, las medidas adoptadas han tenido éxito —por lo menos en cierto grado y en determinadas ocasiones— en la solución de problemas inmediatos, pero no en la creación de una base sólida y adecuada en que puedan asentarse las nuevas formas de crecimiento económico.

3. El cambio de orientación en la postguerra

Aunque no puede hacerse una distinción clara entre los quince años que terminaron en 1945 y los quince años siguientes, el segundo período, además de ser de mayor actualidad, es más interesante, pues algunos de los principales elementos de la situación sufrieron una transformación radical con lo cual cambió el cuadro de conjunto. En general, parece haber aumentado en cierta medida la importancia relativa de la política económica desde el término de la guerra. A veces involuntariamente, los gobiernos han adquirido una mayor capacidad de influir sobre los acontecimientos y ha aumentado considerablemente lo que de ellos se espera. En el período inmediatamente posterior a la guerra, creció la disponibilidad de divisas lo que, aparte fomentar el alza del ingreso, dio oportunidad de corregir algunos de los defectos más evidentes de la estructura económica. Además en esos días llegaba casi a su término el proceso de ajustar la economía a las condiciones que se habían impuesto a América Latina a raíz de la crisis. Esos ajustes se habían hecho en condiciones en extremo desfavorables y habían constituido una grave amenaza para el equilibrio de casi todas las economías, pero proporcionaron la base física y la experiencia humana que eran las condiciones previas necesarias para avanzar hacia la independencia económica. La evolución de las instituciones y los instrumentos de política económica, aunque incompleta, había modificado totalmente el criterio en cuanto a lo que era viable esperar de la política oficial. Se conocían, por ejemplo, concretamente los efectos de la política y los riesgos implícitos en su aplicación. Por lo tanto, el nuevo período suponía un desafío que aunque en modo alguno era fácil de afrontar, era menos abrumador que los hasta entonces encarados por los gobiernos lationamericanos.

Con todo, los síntomas de desequilibrio —las presiones inflacionarias, por ejemplo— tendían más bien en general a aumentar que a disminuir durante la postguerra, al menos en los países que se esforzaban por alcanzar un desarrollo diversificado de sus economías. Por consiguiente, el análisis de las medidas adoptadas en este período reviste especial interés.[24]

Si se estudia el campo de las finanzas públicas en ciertos países se observará, primero, un crecimiento constante de la proporción de gastos públicos en el producto interno y, segundo, un persistente desequilibrio en las cuentas públicas. (Véanse los cuadros 14 y 15). Es verdad que algunos países, como México, no acusan ese aumento relativamente rápido de los gastos públicos, pero la tendencia general es evidente.[25] el problema fiscal se ha agra-

[24] En el estudio completo se examinan con mayor detalle varios campos de política; aquí se tratarán sólo los aspectos generales de mayor significación y los ejemplos se limitarán a uno o dos países representativos sobre los cuales se dispone de datos.

[25] En algunos casos, como en Venezuela y también en México, el déficit presupuestario se cubrió en su totalidad o en parte con préstamos extranjeros, pero en general fue financiado con anticipos del Banco Central, lo que a su vez condujo a la emisión de circulante.

Cuadro 14

RELACION ENTRE GASTOS PUBLICOS Y PRODUCTO BRUTO INTERNO

(Valores corrientes en porcientos)

País	*1947-48*	*1952-53*	*1956-57*
Grupo U			
Brasil	18	22	27
Argentina	30	28	26
México[a]	7	8	8
Colombia[b]	16	15	17
Chile	23	24	23
Grupo O			
Venezuela[c]	(12)	26	28[d]
El Salvador	9	13	11

FUENTES: Elaboración de la CEPAL sobre datos oficiales de los países.

[a] Se consignan las cifras correspondientes al Gobierno Federal. No obstante en el caso de los gastos públicos se ha llegado a una cifra de gastos consolidados cuya relación con respecto al Producto Bruto Interno en la siguiente:

1947-48	1952-53	1956-57	1958
11	12	12	12

En el trabajo las comparaciones se hacen sobre la base del Gobierno Federal pues no se ha dispuesto en todos los casos de las cifras consolidadas del sector.

[b] Producto Nacional Bruto.

[c] El ejercicio fiscal abarca el período 1º de julio-30 de junio en todos los cuadros.

[d] Los gastos del período 1956-57 están subvaluados, pues existían deudas por concepto de capital que se pagaron en 1958 y en años posteriores.

vado en la mayoría de los casos por la conducta de las exportaciones —ya sea por sus fluctuaciones o su crecimiento relativamente lento.[26] Sin embargo, aunque los países que dependían menos del comercio exterior para obtener sus ingresos, o que habían tenido una experiencia más favorable con las exportaciones, exhiben la misma propensión al déficit, en América Latina en su conjunto no se han introducido en general las reformas fiscales necesarias, en especial aquellas que habrían dado mayor flexibilidad al ingreso y reducirían la evasión fiscal tan

Cuadro 15

DEFICIT DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS RESPECTO DE LOS GASTOS PUBLICOS

(Porcientos)

	Grupo U				*Grupo O*	
	Brasil	*Argentina*	*México*	*Chile*	*Venezuela*	*El Salvador*
1947	13	48	41	30		4
1948	14	105	50	18		17
1949	22	47	21	47		5
1950	25	37	5	67	31	8
1951	9	30	+ 6	53	50	11
1952	16	25	17	64	12	13
1953	25	32	19	40	13	8
1954	11	39	25	30	3	0
1955	15	34	3	38	13[a]	3
1956	28	11	8	27	8[a]	8
1957	24	24	19	30	+23[a]	+ 4
1958			27		36[a]	8

FUENTE: Elaboración de CEPAL sobre datos oficiales de los países.

[a] En el año 1958 en Venezuela se pagaron por concepto de gastos de capital, deudas que se habían contraído en períodos anteriores.

generalizada. A falta de esas reformas, los sistemas fiscales han adolecido de dos defectos graves: son regresivos[27] y aumentan las presiones inflacionarias de la economía por su tendencia al déficit.[28]

El análisis de lo acontecido en el campo monetario no es más alentador. Aun si se tienen en cuenta las limitaciones estructurales al funcionamiento de los instrumentos tradicionales de control, limitaciones que ya se han mencionado, hubo una sorprendente falta de decisión para usarlos, aún en el comercio exterior o las derivadas de fuerzas que operan en los sectores públicos y privados.[29]

En cuanto a la política económica externa, se advierte una orientación más coherente. Entre los objetivos perseguidos figurna la conservación de divisas, la reserva de divisas escasas para importaciones esenciales, la protección de industrias locales existentes y el fomento de otras nuevas. Por desgracia, sin embargo, esas medidas se adoptaron con frecuencia sin tener en cuenta sus efectos en otras esferas de la política económica. A veces influyeron en forma adversa sobre el fomento de las exportaciones, especialmente de nuevos productos, y provocaron una explosiva tendencia al alza de los precios cuando los tipos de cambio se ajustaron tardíamente, después de haberse mantenido invariables y sobrevaluados por años. El cuadro 16 muestra cómo durante la guerra y los primeros años de la postguerra el valor interno de algunas monedas se divorció completamente de las estructuras de los precios internacionales, tomándose como representativos de éstos los precios corrientes en los Estados Unidos. En la Argentina, por ejemplo, si bien el índice de los precios al por mayor (1939 = 100) aumentó a 927 en 1953, el tipo de cambio se elevó en esa misma época en sólo 85 por ciento; en Chile, y en menor grado en el Brasil, se observan discrepancias análogas. Algunos países, como México, mantuvieron sus tipos de cambio más en armonía con el poder de compra relativo de sus divisas.[30]

Con muy pocas excepciones, la política de salarios no parece haber tenido en América Latina la importancia que se le atribuye en el análisis de la inflación en los países industrializados del hemisferio septentrional. Las razones no son difíciles de encontrar. La mayor parte de la población económicamente activa está empleada en el sector agrícola; los sindicatos no son muy fuertes; los ingresos de los asalariados constituyen una proporción relativamente baja del ingreso nacional; y en la mayoría de los países ha habido muy poca o ninguna acción oficial

[26] En algunos países del grupo U —México, Colombia y Chile, por ejemplo— fue importante la proporción de ingresos obtenidos del sector externo (incluso derechos de importación). En 1956 fue de 34 por ciento, 15 por ciento y 27 por ciento, respectivamente, para cada uno de esos países. En Venezuela y El Salvador, las cifras correspondientes fueron aún más elevadas: 87 por ciento y 56 por ciento.

[27] En 1953-57, la contribución porcentual de los impuestos indirectos al ingreso fue como sigue:

Todos los impuestos		*Sin incluir impuestos pagados por grandes compañías mineras*	
Brasil	75	Venezuela	77
Argentina	60	Chile	67
México	42		
Colombia	57		
Chile	57		
El Salvador	56		

[28] Hay también casos bien conocidos en que se ha usado el poder político para el enriquecimiento personal.

[29] En la versión definitiva del estudio se incluirá un análisis más completo de los factores monetarios.

[30] Es evidente que la política cambiaria no puede evaluarse independientemente de los sucesos en otros terrenos ni de las características especiales de la economía de que se trate.

Cuadro 16

ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y MEXICO: RELACION PORCENTUAL DE LOS PRECIOS CON RESPECTO A LOS PRECIOS EN LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LA BASE DE LOS TIPOS DE CAMBIO OFICIALES

(1939 = 100)

	Indice de precios al por mayor	*Indice del tipo de cambio*	*Indice de precios en términos de dólares* $\frac{A}{B}$	*Indice de precios en Estados Unidos*	*Relación porcentual de precios con respecto a los precios de Estados Unidos* $\frac{C}{D}$
	(A)	*(B)*	*(C)*	*(D)*	*(E)*
Argentina					
1939	100	100	100	100	100
1950	520	133	390	210	186
1953	927	185	501	222	226
Junio 1955	1 100	196	561	223	252
Diciembre 1955	1 170	400	293	224	131
1958	1 990	756	263	240	109
Brasil					
1939	100	100	100	100	100
1946	275	109	252	155	163
1950	440	111	396	210	189
1953	630	215	293	222	132
1955	920	464	198	223	89
1956	1 150	495	232	230	101
1958	1 490	691	216	240	90
Chile					
1939	100	100	100	100	100
1950	522	135	386	210	184
1953	950	285	333	222	150
1956	2 749	2 378	116	230	50
1958	4 618	4 260	108	240	45
México					
1939	100	100	100	100	100
1946	225	94	239	155	154
1949	261	160	163	199	82
1953	365	160	228	222	103
Diciembre 1954	398	241	165	223	74
1958	513	241	213	240	89

FUENTE: CEPAL sobre la base de estadísticas nacionales sobre precios y datos del *International Financial Statistics.*

para promover el aumento de los salarios con notables excepciones, como se verá más adelante.

Con todo, las fluctuaciones en los salarios podrían haber desempeñado un papel importante en el desarrollo de la inflación. Siempre han existido algunos grupos de obreros y empleados muy bien organizados, cuyas conquistas en materia de salarios han constituido incentivos a la vez que metas para otros grupos más débiles. Aunque los asalariados en algunas ocasiones no han conseguido alzas de salarios, por lo general han sido capaces de impedir la reducción de los mismos.

La Argentina constituye el ejemplo sobresaliente de los países donde la política de salarios, entre otros factores, ha desempeñado en varias ocasiones un papel importante en el proceso de la inflación. Es verdad que el aumento en el nivel de los salarios que empezó en 1943, no influyó en un principio sobre el índice del costo de vida, entre otras razones por las presiones que los excedentes no exportados de alimentos ejercieron sobre el nivel de precios. Pero desde 1944 hasta 1949, el nivel general de sueldos experimentó considerables reajustes anuales, como se desprende de las cifras siguientes:

AUMENTO PORCENTUAL ANUAL CON RESPECTO AL PROMEDIO DEL AÑO ANTERIOR

	Salarios	*Costo de vida*
1944	17	—
1945	14	19
1946	36	19
1947	42	12
1948	36	13
1949	34	32
1950	20	25
1951	30	37
1952	23	39
1953	11	4
1954	15	4
1955	13	12
1956	19	14
1957	22	25
1958	45	32
1959	62	114

FUENTE: Banco Central, *Producto e ingreso de la República Argentina,* 1935-54 y *Boletín Estadístico.*

Un aumento en los salarios que se iguale meramente al de los precios no puede considerarse como causa autónoma de inflación. En realidad, teniendo en cuenta los mejoramientos que siempre experimenta la productividad, permitiría disminuir el alza de los precios. Pero como lo indican las cifras, las fluctuaciones de los salarios y los precios han estado muy lejos de ser paralelas durante los últimos quince años en la Argentina.[31]

Esto significa que los salarios reales experimentaron fluctuaciones violentas. Si en un sector determinado los salarios reales registran un aumento equiparable al alza de la productividad, este aumento podría considerarse en cierto modo "neutro".[32] Así, la fluctuación que se produjo en la Argentina significó que la influencia de los aumentos de salarios —debidos, principalmente, a decisiones de política adoptadas en ese período— estuvo muy lejos de ser neutral. En el gráfico VII se comparan las fluctuaciones de los salarios reales por hora y de la productividad en el sector manufacturero. De 1946 a 1950 los salarios reales aumentaron con rapidez mayor que la productividad pero en 1950 se produjo la situación inversa. En seguida, después de una nueva alza de los salarios reales que culminó en 1958 con el aumento general de los salarios se volvió a producir un vuelco brusco y el nivel de los salarios reales de este sector terminó por descender, igualándose al de la productividad, como ocurrió en 1943.

Podría, por lo tanto, concluirse que durante todo el período la influencia ejercida por las fluctuaciones de los salarios fue neutra. Sin embargo, en realidad, aparte de todo otro elemento —y efectivamente habían otros de importancia en la experiencia argentina— el curso de los acontecimientos confabuló contra la estabilidad de la economía. La política de sueldos, sobre todo en los últimos años de la década 1940-49, provocó el alza de los costos de producción y contribuyó a que comenzara un estado inflacionario crónico.

Las características de las medidas adoptadas en varios campos que se han delineado, fuera de las consideraciones generales que al comienzo de esta sección, revelan algunos puntos débiles de las políticas seguidas por los países de la región, sobre todo por los que más han sufrido las presiones inflacionarias.

[31] Las cifras que aquí se consignan se refieren a los salarios totales, pero reflejan los cambios en la tasa de salarios.

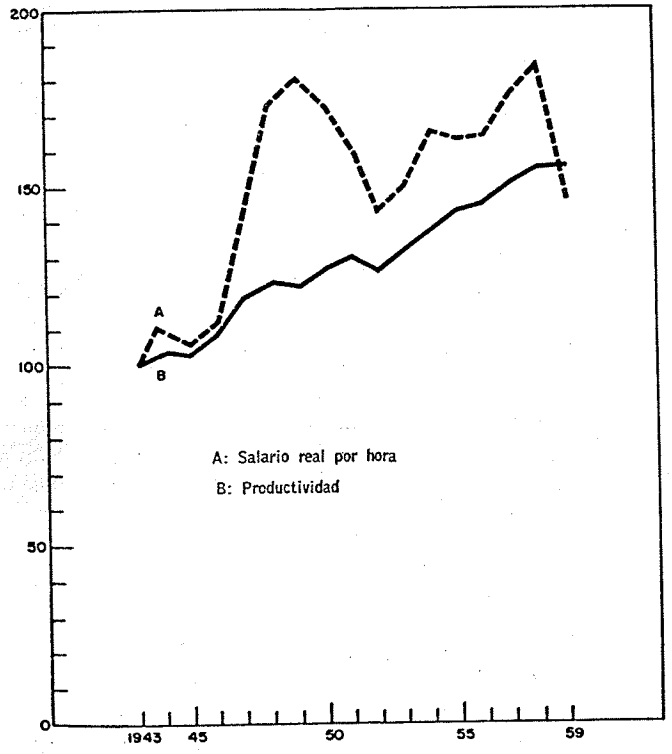
[32] Si ocurriera en todos los sectores, supondría, *ceteris paribus*, una constante participación de los salarios en el ingreso nacional.

Gráfico VII

ARGENTINA: COMPARACION ENTRE LOS SALARIOS REALES Y LA PRODUCTIVIDAD DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1943-59

(Indices: 1943 = 100)

ESCALA NATURAL



FUENTES: Banco Central de la República Argentina, *Boletín Estadístico*. Ministerio de Comercio, *Resumen estadístico mensual*.

4. Defectos de coordinación

Uno de ellos es la dificultad persistente para relacionar diferentes tipos de política. Se han tomado decisiones sobre controles de importación, tipos de cambio, proyectos de desarrollo, tasas fiscales, crédito, salarios, etc. sin tomar en cuenta sus repercusiones mutuas. Con frecuencia, se tiene la impresión de que los Ministros toman decisiones sobre los asuntos económicos que les conciernen sin consultar a sus colegas. En una situación apremiante, como es la de la mayoría de los países latinoamericanos desde la crisis, una decisión de trascendencia en cualquier terreno altera el equilibrio de las consideraciones en todos los demás. Por ejemplo, la magnitud de un aumento de salarios en la economía influirá en la cuantía de los impuestos que habrá que recaudar, en el tipo de cambio que será factible establecer, etc. Esta falta de coordinación ha agravado enormemente las tendencias inflacionarias. Cuando las propuestas de diversas autoridades no han podido conciliarse porque una o varias de ellas no convienen en adoptar medidas que podrían ser, políticamente impopulares, el resultado final ha sido una presión sobre la economía superior a sus recursos. Un segundo inconveniente, que ayuda a explicar el primero, es la falta de planes generales de desarrollo económico. De haber existido éstos, hubiera sido mucho más fácil comprender la importancia de las políticas adoptadas en distintos terrenos y haber mantenido cierto orden de prelación.

En particular, la sustitución de importaciones se hubiera efectuado entonces conforme a principios más coherentes y más racionales.

5. La imitación de ejemplos de otros países

Otro defecto, que se evidencia cuando se considera la historia de las últimas tres décadas, es que ha habido "modas" en los objetivos de la política general. Además, esas modas han sido en su mayor parte importadas —a menudo con cierto retraso— de ultramar. (El "efecto de demostración" puede apreciarse en la actitud oficial de los países periféricos, así como en la composición del consumo.) Después del intento por lograr la estabilidad manteniendo la moneda bajo un patrón de oro convencional vino una época en que se recurrió cada vez más al financiamiento deficitario. En los años de la guerra se trató de suprimir la inflación mediante el control de precios y la

influencia de doctrinas ulteriores sobre el empleo total y servicios sociales se dejó sentir en la región.

Apenas es necesario insistir en que esas ideologías se concibieron para resolver los problemas de los países industriales y correspondieron a las características estructurales de esos países. Así, el caso teórico de estimular una economía mediante el financiamiento deficitario se basa en la supuesta existencia de condiciones elásticas de la oferta en toda la economía, de modo que es posible aumentar los gastos sin elevar los costos de producción ni provocar un importante aumento de las importaciones. Esto acontece en los países muy desarrollados cuando la demanda en casi *todos los sectores* es menor que la que sería necesaria para emplear a la totalidad de la mano de obra y el capital disponibles. Pero esa hipótesis es apenas válida para países como los de América Latina: aun si hay capacidad sobrante localmente para satisfacer los aumentos de ciertos tipos de demanda, existen límites a la expansión de la producción en algunos sectores y una variada gama de productos sólo puede conseguirse en el extranjero. Por lo tanto, la consecuencia es la inflación o un déficit en el balance de pagos o ambas cosas a la vez.

Del mismo modo, quienes establecen sistemas de control de precios parecen haber ignorado que sólo serán eficaces si existe un servicio público organizado para administrarlos. La experiencia en el extranjero muestra la conveniencia de determinar los precios a base de un estudio detenido y de criterio razonables; que esos planes deben ser comprensivos de otro modo el exceso de la demanda se vierte sobre artículos no controlados; que conviene respaldarlos con un racionamiento extensivo de los suministros y que requieren el completo apoyo y cooperación de todos los sectores de la opinión pública y en especial de los sindicatos y hombres de negocios.

La elevación del nivel de vida de las masas puede, por cierto, intensificarse en economías que son más altamente desarrolladas y mejor equilibradas. Una de las condiciones básicas de los sistemas amplios de previsión social es que los ingresos excedan a las necesidades del consumo en un margen suficiente, a fin de disponer de los medios para financiar tanto el desarrollo económico como el bienestar social. Asimismo, es necesario que el mecanismo fiscal sea bastante eficaz con objeto de poder reunir los fondos para las diversas categorías de gastos públicos y contar con recursos administrativos sobrantes para atender todos los casos individuales previstos en la legislación de servicio social.

6. Evaluación general

¿Cuánto daño han provocado las políticas erróneas? Lo primero que conviene aclarar es que, por muy malas que fueran en los países latinoamericanos las medidas adoptadas por los gobiernos, las causas originales de los problemas de América Latina estuvieron en la depresión mundial, la Segunda Guerra Mundial y en la aminoración del crecimiento de los países industriales en los años de 1950. Por eso, el problema viene a ser en realidad el siguiente: dadas las condiciones adversas del mercado mundial ¿en qué medida las dificultades encaradas por los países latinoamericanos pueden atribuirse al fracaso de los gobiernos para aplicar una política adecuada o programas coherentes de desarrollo?

La posibilidad más evidente hubiera consistido en aumentar los ingresos de las exportaciones. Pero se tropezó con la dificultad de que: en cada período, el total de las ventas de productos primarios dependía de las necesidades de los países industriales. Todas las zonas de producción primarias sufrieron en forma más o menos aguda por esas circunstancias. América Latina hubiera podido, naturalmente, conseguir mercados a expensas de otras regiones, aunque la discriminación, por Francia y el Reino Unido, en favor de abastecedores de las zonas del franco y de la libra esterlina, junto con cuantiosos subsidios y de la protección que los países industriales daban a sus propios productores de artículos primarios, limitaba las posibilidades a ese respecto.

Cada país de América Latina hubiera podido igualmente progresar a expensas de los demás. En efecto, en el cuadro 4 puede verse que los países del grupo O prosperaron más que los del grupo U en los años cincuenta.

De ello no puede inferirse, sin embargo, que la región en su conjunto pudo haber prosperado tanto como el grupo O. El comportamiento de esos países se debió en parte a los vigorosos mercados de dos productos: petróleo y bananas. Además, un pequeño productor puede colocar mayores exportaciones en el mercado sin alterar radicalmente el precio. Esta ventaja especial se refleja en los convenios internacionales del café. Por ejemplo, en el primer convenio de la serie actual (1958), el Brasil aceptó la responsabilidad de mantener el 40 por ciento de su café exportable fuera de los mercados de exportación tradicionales; la proporción aplicable en el caso de Colombia fue de 15 por ciento y los países de América Central y el Caribe tuvieron que retener menos del 10 por ciento. Interesa asimismo señalar que aun entre los países bajo el patrón del dólar, un gran productor de azúcar, Cuba, experimentó en materia de exportaciones una situación peor en los años cincuenta que países pequeños como la República Dominicana.

Los intentos de los principales exportadores de acelerar el ritmo de sus rentas hubiera provocado probablemente una declinación de los precios de muchos productos y, casi es seguro, una disminución de los ingresos en divisas de sus competidores, incluso los de América Latina. De modo que es más probable que el valor total de las exportaciones latinoamericanas hubiera descendido en vez de aumentar.

Es verdad que en los países del grupo U la política tendió frecuentemente a desalentar las exportaciones, en ciertos casos sin necesidad alguna. En la medida en que el precio o la política cambiaria obstaculizó las exportaciones, o la industrialización redujo los excedentes exportables como sucedió con el algodón brasileño, o que los impuestos a la renta desalentaron la explotación de minerales, cabe atribuir el estancamiento de las exportaciones a esa política. Pero es difícil concebir que, con una política diferente, el comportamiento de las exportaciones de América Latina en su conjunto hubiera sido mejor, e inducido por sí mismo un ritmo de crecimiento satisfactorio. El poder de compra de *todos* los exportadores de productos primarios del mundo aumentó en menos del 20 por ciento en los años cincuenta.

Por lo tanto, alguna medida era necesaria para que el ingreso de los países parcialmente industrializados de ese grupo pudiera crecer a un ritmo más rápido que sus exportaciones. Al comprenderse mejor la naturaleza del problema que se planteaba a los países latinoamericanos, se adoptaron doctrinas económicas que consideraban como punto de partida la necesidad de fomentar el desarrollo y la industrialización y que, por eso, eran más decididamente latinoamericanas en su orientación. Se originaba

así un cambio en favor de que los gobiernos aceptaran la responsabilidad del crecimiento económico, expresado en programas encaminados al logro de ciertos objetivos necesarios. Sin embargo, la aceptación de esa responsabilidad no entrañaba la convicción de que todos los aspectos de la política debían juzgarse según su contribución al logro de ese fin. La necesidad de que la política fuera expansionista se interpretó en el sentido de que no debía ser disciplinada ni ceñirse a principios estrictos.

En los dos o tres últimos años, las corrientes extranjeras de opinión han repercutido de nuevo. Esta vez, han ejercido una influencia inversa en el sentido de políticas restrictivas y deflacionarias. En parte, como una reacción a la acentuada inflación que se produjo y, en parte, por la necesidad de ayuda económica, ese cambio de dirección se reflejó también en la política latinoamericana.

En Europa Occidental y en América del Norte la actitud expansionista e igualitaria de los primeros años de la postguerra cedía ya, a comienzos de los años cincuenta, ante los objetivos gemelos de la estabilidad de precios y el equilibrio de los pagos externos, lo que suponía una ponderación muy diferente de los elementos de la política económica.

Los controles directos ya no gozaban del favor de los círculos oficiales, y los principales instrumentos de política eran de carácter fiscal y monetario. Ello significó, en efecto, la reaparición del patrón de oro en forma modificada. También en algunos países de América Latina se adoptaron políticas de estabilización.[33] Se inició una labor importante en tal sentido sobre la base de recomendaciones fundadas por misiones extranjeras en Chile y el Perú, y a fines de la década se llevaban a cabo programas análogos en la Argentina, Bolivia, Colombia y el Uruguay. (En Chile y en el Perú se aplicaban nuevos programas de estabilización.)

De nuevo, no está claro si se tomaron plenamente en cuenta las diferencias entre los países desarrollados y los de América Latina. La política monetaria sólo puede ser un eficaz regulador de la economía cuando se dan las siguientes condiciones: una economía integrada con competencia en los mercados para los factores de producción y productos: capacidad de las inversiones y los ahorros para reaccionar ante variaciones en los tipos de interés; una distribución del ingreso que refleje las necesidades humanas; empleo pleno de la mano de obra; y exportaciones que puedan ser promovidas o desalentadas por cambios en el consumo interno. Basta con mencionar esas condiciones básicas para comprender que no son muy aplicables a los países latinoamericanos. Además, los sistemas financieros de América Latina no están actualmente muy preparados para la administración de políticas de control financiero. Como ya se ha indicado no se cuenta con la variedad de instrumentos monetarios —como operaciones en mercado libre y control de créditos al consumidor— que darían equilibrio y flexibilidad a la política monetaria, y no es fácil establecerlos mientras prevalezcan hábitos inflacionistas.

El resultado inmediato de los programas de estabilización ha sido en general una disminución del nivel de la actividad económica, con descensos en la inversión y el consumo. El propósito de eliminar el exceso de demanda de todos los sectores suponía una importante reducción en su total, lo que originaba una demanda inadecuada en algunos. Al mismo tiempo, al eliminarse las deformaciones de los precios, que en muchos casos fueron graves, el aumento de los precios se aceleró temporalmente.

En general, las políticas de estabilización no han previsto, como parte integrante del programa, medidas para estimular a los sectores rezagados de la economía y lograr la sustitución de importaciones del tipo corriente. En realidad, a menudo se han aplicado políticas de esa índole sin efectuar previamente una cuidadosa evaluación de sus probables efectos sobre la inversión en diversos sectores y sin determinar si esos efectos corresponden o no a las necesidades del país. Por lo tanto, no hay seguridades de que el crecimiento se reanude en el futuro inmediato ni de que, en caso de reanudarse, no traerá consigo otra inflación o nuevas presiones en el balance de pagos.

Se advierte al parecer una nueva corriente de opinión en los países industriales. Se ha debilitado algo la confianza en la política monetaria como instrumento principal de la estrategia económica. Así, la Secretaría del Comité Económico Mixto del Congreso de los Estados Unidos señaló que los precios habían continuado aumentando lentamente, a pesar de la vigorosa política seguida de 1953 a 1958. En presencia de rápidas fluctuaciones de la demanda, con un excedente en un sector o en otro, pero sin un exceso de la demanda total y con poder de mercado y resistencia de los precios a bajar, la política monetaria puede estabilizar el nivel de precios sólo si se usa en forma tan radical que se genere también un alto nivel de desempeño".[34] Por otro lado, cada vez más se considera en los países industriales que la prueba decisiva para una política estriba en la consecución de una tasa de crecimiento adecuada. Aunque el equilibrio en la ponderación de la política y el mecanismo para llevarla a la práctica tendrían que ser muy diferentes en América Latina, este criterio es particularmente adecuado para los países acosados por la pobreza y con un rápido ritmo de aumento de la población.

[33] Véase al respecto un estudio del doctor Raúl Prebisch en el *Boletín Económico para América Latina* (Vol. VI, Nº 1), titulado "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria".

[34] Congreso de los Estados Unidos, Secretaría del Comité Económico Mixto, *Report on Employments, Growth and Price Levels*, diciembre de 1959. Véase también *Report of the Committee on the Working of the Monetary System* (Her Majesty's Stationery Office, 1959), donde se consignan conclusiones similares sobre la experiencia con la política monetaria en el Reino Unido.

CEPAL. BOLETÍN ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA VOL. VIII. N. 1. PP. 27-52. AÑO 1963

LA PLANIFICACION EN FRANCIA

por *François Le Guay*[1]

I. RESEÑA DE LA EXPERIENCIA FRANCESA

El objeto de este trabajo es exponer los métodos de planificación empleados en Francia y apreciar los resultados obtenidos hasta el momento. Pese al carácter original y particular del sistema de planificación seguido en Francia, se ha pensado que este tema puede interesar a otros países, aunque no debe abordarse con el ánimo de encontrar en las técnicas francesas fórmulas hechas susceptibles de aplicarse sin adaptación. En verdad, más bien se ha querido dar a conocer cómo se crearon los métodos de planificación franceses y cómo han evolucionado durante 15 años, teniendo en cuenta el cuadro económico y social y la organización administrativa del país. Más que la adopción de los métodos mismos —que podrían resultar inoperantes en otras circunstancias— puede ser interesante conocer este proceso de adaptación y evolución.

Por esas razones, antes de exponer los métodos de planificación, parece indispensable trazar un breve bosquejo del panorama económico y social y de las estructuras administrativas de Francia y bosquejar en pocas palabras la evolución de dichos métodos desde su creación. Pueden agregarse dos razones complementarias:

a) La planificación en Francia no ha significado una transformación fundamental del régimen económico y social preexistente. Sin duda se originó en el período de las grandes transformaciones que siguieron a la Liberación, pero ésta no se tradujo en un cambio radical de los sistemas de preguerra. La planificación hubo de adaptarse a esa situación y tener en cuenta en forma muy empírica ese estado de cosas. Como ha dicho el señor Pierre Masse, actual Comisario del Plan, "en Francia la práctica de la planificación ha precedido con mucha antelación a la teoría".[2]

b) La planificación se inició en Francia hace aproximadamente quince años. Desde entonces ha seguido una trayectoria de notable continuidad no obstante los cambios políticos habidos en el país. Mas esa continuidad no ha significado un estancamiento, sino una constante evolución que indudablemente no ha tocado a su término. Un somero análisis de las transformaciones producidas puede explicar por qué se emplean en la actualidad tales métodos y no otros. Es ésta la razón por la cual se ha considerado útil situar rápidamente en el tiempo y en el espacio los métodos de planificación que hoy se aplican en Francia.

1. Examen general de la situación económica y social de Francia

Como es imposible describir en pocas líneas el estado actual de Francia desde el punto de vista económico y social, en lo que sigue se ha intentado señalar algunos aspectos que permiten explicar mejor la forma en que ha evolucionado la planificación.

a) Francia emergió de la Primera Guerra Mundial muy debilitada tanto en su población como en su economía. La crisis de los años treinta provocó un enorme retraso técnico y económico, mucho más pronunciado que en otros países. Las pérdidas ocasionadas por la última guerra y la ocupación empeoraron un estado de cosas que ya en 1939 era inquietante.

b) Al producirse la liberación este retraso se advirtió claramente. En muchos círculos se apreció que no sólo se trataba de reponer lo destruido en cinco años, sino que era necesario corregir una situación precaria desde hacía mucho tiempo. El primer Comisario del Plan, señor Jean Monnet, expresó esta opinión en una frase lapidaria: "Modernización o decadencia".

c) Después de 1945 se produjo en Francia un incremento demográfico sin precedentes desde hacía mucho tiempo. La población total aumentó alrededor de 4 millones de habitantes (es decir, 10 por ciento) en 10 años, al paso que la activa se mantuvo estacionaria en más o menos 19 millones de personas.

d) En 1959 el producto nacional bruto fluctuaba alrededor de 260 000 millones de francos nuevos, o sea más o menos 53 000 millones de dólares al tipo de cambio vigente, lo que corresponde aproximadamente a 1 100 dólares por habitante y 2 800 dólares por persona activa. Estas cifras colocan a Francia a un nivel similar al de los países industrializados de la Europa Occidental. (Son ligeramente superiores a las de Alemania y el Reino Unido.)[3]

e) La economía francesa ha estado hasta el presente poco abierta hacia el exterior. En los últimos años su comercio exterior ha representado alrededor del 10 por ciento del producto nacional bruto. Esta proporción viene aumentando regularmente desde que Francia ingresó al Mercado Común, que además ha tenido un efecto estimulante nada despreciable sobre la economía francesa.

f) La estructura de la economía francesa no corresponde todavía a su grado de desarrollo. En especial, la población activa empleada en la agricultura asciende a

[1] El autor, que es experto de los servicios de estudios económicos y financieros del Ministerio de Finanzas de Francia, y actualmente jefe de la División de Cuentas Nacionales de la OECD, escribió el presente trabajo para los seminarios sobre esta materia celebrados en los Cursos de Capacitación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en Santiago de Chile, durante los meses de agosto y septiembre de 1962.

[2] Pierre Masse, *Méthodes françaises de Planification*, conferencia pronunciada en Londres en abril de 1961 (20). [Este y los demás números entre paréntesis remiten a la bibliografía que se ofrece al final del presente trabajo.]

[3] Estas cifras tienen por exclusivo objeto indicar un orden de magnitud, aunque sabemos muy bien cuán inciertas son todas las comparaciones que se basan en el tipo de cambio.

más o menos 25 por ciento de la población activa total. Esta importante reserva de mano de obra disponible para la industria es un elemento favorable para la continuidad del desarrollo actual durante un lapso prolongado.

g) La función que el estado ha venido desempeñando en la economía después de la guerra es muy importante. Aparte de los medios generales de carácter fiscal y monetario de que tradicionalmente ha dispuesto, merced a las nacionalizaciones efectuadas en 1945 y a la actividad de organismos financieros especializados, cumple también un papel económico específico. Hoy por hoy, alrededor del 30 por ciento de la producción nacional proviene de las empresas controladas por el estado, que además realiza más o menos el 50 por ciento de todas las inversiones.

h) Francia, que durante mucho tiempo permaneció a la zaga en materia de teoría y práctica económica, se ha esforzado por superar su retraso. Los progresos alcanzados en el establecimiento y utilización de instrumentos modernos de previsión y gestión económicas le han proporcionado al estado métodos que se adaptan a la conducción de su política económica.

i) En resumen, desde hace 15 años Francia se ha visto empeñada en un proceso de acelerada transformación que abarca los campos técnico, económico y social y que se extiende incluso al administrativo. Ello no impide que el retraso y los desequilibrios que afectan a ciertos sectores (la agricultura) o ciertas regiones preocupen vivamente.

2. Breve reseña de la planificación francesa

En Francia, la planificación nació inmediatamente después de la Liberación por un decreto del Gobierno Provisional que lleva fecha 3 de marzo de 1946 y por el cual se creó el *Commisariat Général du Plan.*

El problema consistía entonces en volver a poner en marcha el aparato productor y superar el retraso técnico ocasionado por la guerra y por el estancamiento de preguerra. El primer plan, que se extendió hasta 1953, tuvo por objeto estimular y coordinar los programas de reconstrucción estableciendo un orden de prelación en el empleo de los recursos disponibles, así internos como externos. De ahí que sólo abarcara 6 industrias básicas y no incluyera el conjunto de la economía.

La finalidad del segundo Plan (1954-57) no era únicamente producir más, sino también mejorar la producción, es decir dejarla en condiciones de competir en calidad y precio. Además, como el progreso de la contabilidad nacional permitía tener una visión de conjunto de la economía, hacía posible abordar el problema de la coordinación entre los diferentes sectores. En conjunto, los objetivos del segundo plan, se cumplieron con creces aunque en detrimento de equilibrios fundamentales de la economía, ya que durante ese período se produjeron fuertes aumentos de precios y graves desequilibrios en el balance de pagos.

El tercero (1958-61) fue el primer plan auténtico de desarrollo que, además de los objetivos de estabilidad monetaria y equilibrio del balance de pagos, abría perspectivas de grandes expansiones. Gracias a un ajuste efectuado en 1958, esos objetivos se lograron casi totalmente.

Desde el punto de vista técnico, esta rápida ojeada permite apreciar que la planificación en Francia se ha desarrollado de tal suerte en cada etapa que los planes sucesivos han sido cada vez:

— mas exhaustivos (incluían un número mayor de sectores económicos);

— más pormenorizados (descomponían en un número mayor de ramas cada sector estudiado);

— más coherentes (se preocupaban cada vez más del equilibrio económico y de las relaciones entre los diversos sectores);

— más completos (agregando progresivamente a los objetivos de producción física los problemas de precios, ingresos y financiamiento).

Hecha esta breve digresión histórica, no volveremos a referirnos a los tres primeros planes, de manera que el resto del trabajo versará sobre el cuarto Plan, que comprende el período 1962-65. Su preparación quedó terminada a fines de 1961 y fue aprobado por el Parlamento en julio del año siguiente.

II. GENERALIDADES SOBRE LA PLANIFICACION EN FRANCIA

Antes de examinar la organización, los medios técnicos y los métodos de elaboración del Plan francés, conviene esbozar a grandes rasgos el concepto que en Francia se tiene del papel de la planificación en una sociedad industrial desarrollada.

Ese concepto se basa, en primer lugar, en la importancia que después de la Segunda Guerra Mundial adquirió la noción de expansión económica, que en realidad se produjo no sólo en Francia, sino también en otros países de la Europa Occidental, y a la cual siguió simultáneamente cierta evolución psicológica, factor en sí mismo importante para la continuidad de esa expansión.

a) En un informe preparado recientemente por la Organización Europea de Cooperación y Desarrollo (OECD) sobre el crecimiento económico en los años 50, afirma que uno de sus factores principales es la idea, generalizada entre la población, y en especial entre los empresarios, de que la demanda pueda seguir aumentando en forma continuada durante un período bastante prolongado.

Sin duda, en Francia existe esta confianza en la demanda potencial y si se ha recurrido a la planificación es porque se piensa que ella puede estimularse y coordinarse en forma eficaz. Por cierto, el mecanismo del mercado continúa desempeñando en Francia un papel predominante, pero se ha generalizado la opinión de que ese mercado puede conocerse. Las empresas, sobre todo las que deben realizar inversiones que demandan varios años de estudios y de instalación, tratan de prever el desarrollo potencial de la demanda a través de estudios de mercado cada vez más completos.

Una de las primeras funciones del Plan será proporcionar a dichos estudios un marco general común y coherente. Actuará como una especie de estudio generalizado del mercado.

b) El Plan no es solamente un marco en el cual vienen a encuadrarse las previsiones de los centros autónomos de decisión. Es también un acto de voluntad; traduce la orientación a largo plazo de la política económica del gobierno. No se contenta con registrar en forma pasiva las tendencias del pasado, para tratar de prever su desarrollo en lo futuro. Tiene, por lo menos en ciertos campos, un carácter normativo.

Como ejemplo sobresaliente de esta característica puede citarse la importancia que se da en el cuarto Plan a las inversiones sociales (educación, salud, urbanismo, etc.). Esa importancia refleja a la vez la urgencia de esas necesidades y el atraso en estas materias. Expresa además el deseo de evitar las exageraciones de la "civilización del *gadget*", al poner en primer término la satisfacción de ciertas necesidades de la colectividad.

A este respecto, el Plan constituye, en cierta medida, una especie de compromiso colectivo en que participan el gobierno, el parlamento y el conjunto de la comunidad nacional. Algunos han llegado a ver en él una nueva y estimulante forma de contrato social.

c) Desde un comienzo, la planificación francesa ha preferido la persuasión y los estímulos diversos a las prescripciones reglamentarias.

Para ello, se ha asociado a la preparación del Plan el mayor número posible de representantes de las fuerzas económicas y sociales del país.

Es así el fruto de un diálogo entre el centro y los órganos ejecutivos descentralizados, entre los poderes públicos y los agentes económicos autónomos. La expresión "economía concertada", concepto que tuvo posteriormente gran difusión en Francia, se empleó por primera vez en Francia cuando se preparó el primer Plan.

d) El plan francés es un plan de sectores y no de empresas. Excepto en ciertos sectores muy concentrados cuyos objetivos de conjunto son la suma de proyectos individuales, no establece objetivos para cada una de las empresas, sino para ramas industriales más o menos amplias.

Cada empresa queda en libertad de tomar el lugar que le corresponde dentro del objetivo general y los poderes públicos sólo intervienen cuando existe el peligro de desequilibrios globales.

Estas características principales de la planificación francesa puede dar una imagen aparentemente ambigüa y contradictoria del Plan que es al mismo tiempo concertado y normativo; marco para decisiones libres e instrumento de la voluntad del gobierno; Plan que fija objetivos globales y al mismo tiempo permite que funcione la economía del mercado.

Esta ambigüedad de la planificación francesa es un hecho. Cabría pensar que no es más que el reflejo de la ambigüedad del régimen económico y social de la Francia de postguerra, tan dejado del liberalismo clásico como de los sistemas de planificación autoritaria de tipo soviético.

Esta contradicción aparente refleja una realidad concreta: la situación económica de Francia no se presta a un análisis teórico de tipo clásico.

III. LA ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION

1. Comisariado General del Plan

El instrumento esencial de la planificación en Francia es el Comisariado General del Plan *(Commissariat Général du Plan)*. Bajo la dirección de un Comisario General, se encarga de preparar el plan que se someterá a la aprobación del gobierno, de velar por su ejecución y de rendir cuentas de los resultados obtenidos.

El Comisariado General del Plan desempeña asimismo una función creadora. Realiza los estudios prospectivos indispensable para explorar el futuro mediato. Prepara el marco general de los estudios de las comisiones de modernización y efectúa la síntesis de sus trabajos para la formulación de los planes propiamente dichos. Como posee una visión de conjunto de los problemas, actúa en forma permanente como consejero del gobierno en materia de política económica a largo plazo.

Además, desempeña un importante papel de estímulo e incentivo. No es un organismo de estudio e investigaciones sino un organismo de acción. No sólo vela por la ejecución del plan, sino que vigila que las medidas adoptadas se ejecuten en las mejores condiciones por los organismos públicos competentes.

Para poder cumplir esta misión, el Comisariado es un organismo administrativo. Pero dentro de la estructura de la administración pública francesa desempeña una función y posee una organización muy particulares. Es un organismo pequeño que sólo cuenta con una plantilla de unos cuarenta funcionarios directivos y menos de cien empleados en total. No administra directamente ningún servicio importante y sólo puede actuar merced a la colaboración externa que encuentra en el resto de la administración.

El Comisario es nombrado por decreto del Consejo de Ministros. Tiene alto rango en la jerarquía administrativa y participa en las reuniones interministeriales sobre cuestiones económicas y, a veces, en el propio Consejo de Ministros. Frecuentemente emite su opinión ante las comisiones parlamentarias y, cuando se procede a la aprobación del Plan, ante el parlamento mismo.

Aunque el personal del Comisariado General del Plan sea poco numeroso, es de gran calidad y de muy diverso origen. Algunos de sus funcionarios no provienen de la administración pública, aunque en su mayoría han recibido una formación administrativa [funcionarios de la *Inspection générale des Finances* (Inspección General de Finanzas) y de la *Cour des Comptes* (Tribunal de Cuentas) o de los ministerios] o técnica (ingenieros de minas, de puentes y caminos y funcionarios del Instituto de Agronomía).

Los efectivos del Comisariado se encuentran distribuidos en servicios de ordenación horizontal o vertical. Los servicios horizontales comprenden la división económica, la división financiera y la división regional, en tanto que poseen competencia vertical la división agrícola y diversos servicios técnicos (energía, transporte, industria, equipo urbano, etc.). Cada unidad comprende un número muy reducido de personas.

Desde 1959 se ha adscrito al Comisariado General del Plan un servicio de productividad, cuya función es fomentar todas las iniciativas destinadas a favorecer el aumento de ese factor, especialmente a través de la difusión de informaciones y la divulgación de técnicas nuevas.

Aplicando una política más bien de conciliación que de autoridad, recurriendo más bien a la colaboración externa que al personal propio, el Comisariado General del Plan ha podido imponerse a diversos departamentos ministeriales. Ello se ha debido sobre todo a la calidad de los trabajos que ha sabido estimular y orientar en el curso de la preparación de cuatro planes sucesivos.

Más que como un organismo administrativo, se pre-

senta como un lugar de reunión, especie de terreno neutral en que los representantes de los departamentos ministeriales aceptan confrontar sus puntos de vista, saltándose las rígidas divisiones administrativas, y los dirigentes de las empresas pueden cambiar ideas, sin mucha suspicacia, con los funcionarios responsables de la política económica.

2. Las comisiones de modernización

Como su personal es muy reducido, condición que le fue impuesta desde su origen y que se ha mantenido inalterable durante quince años, al Comisariado General del Plan le es absolutamente imposible preparar por sí solo los planes cuatrienales. Sólo puede hacerlo con la colaboración del mayor número posible de personas distintas, y ésa es la función esencial de las comisiones de modernización, que constituyen uno de los rasgos originales de la planificación francesa.

Cada comisión está formada por 30 o 50 personas que sirven a título honorario. Son nombradas por resolución del Ministro de Hacienda (a propuesta del Comisario General) de entre tres grandes categorías: los funcionarios de los diferentes departamentos ministeriales interesados, los trabajadores (representados por las cuatro grandes confederaciones sindicales), y los jefes de empresas y dirigentes de organizaciones profesionales.

Para la preparación del cuarto Plan se crearon 24 comisiones de modernización que pueden clasificarse en dos categorías:

a) Las llamadas comisiones verticales, que estudian el conjunto de problemas planteados por el desarrollo de un sector de la actividad económica y social; algunas se ocupan de diferentes sectores de producción (agricultura, energía, industria de transformación, etc.); otras, de diferentes sectores de las inversiones administrativas (material escolar y universitario, material sanitario, inversiones culturales, etc.), y

b) Las llamadas comisiones horizontales, que se encargan de sintetizar las informaciones proporcionadas por las comisiones verticales sobre problemas de orden general. Estas son principalmente la Comisión de Economía General y Financiamiento y la Comisión de Mano de Obra.

Para estudiar detalladamente los problemas a su cargo, las comisiones de modernización crean grupos de trabajo que se ocupan de sectores o problemas determinados. Así, por ejemplo, la Comisión de Industrias de Transformación ha constituido 60 grupos de trabajo especializados para abarcar las 250 industrias que le corresponde estudiar.

La Comisión de Economía General y Financiamiento ha creado grupos de equilibrio, comercio exterior, financiamiento privado y financiamiento público.

La Comisión de Mano de Obra ha creado grupos que se ocupan del equilibrio del empleo, de las calificaciones y del equilibrio regional.

El número total de personas que formaron parte de las comisiones y grupos de trabajo para el cuarto Plan fue de 3 100 aproximadamente, que se distribuyen de la siguiente forma:

	Miembros
Comisiones	991
Grupos de trabajo	2 147
Total	3 138

Este total se divide a su vez en:

	Miembros
Representantes de los sindicatos	281
Agricultores	107
Jefes de empresa (comprende de las empresas nacionales, el artesanado, el comercio y la banca)	715
Funcionarios	562
Diversos (universitarios, profesiones liberales, expertos)	692

Las comisiones de modernización desempeñan una función consultiva. Formulan recomendaciones que el Comisario General del Plan y el gobierno pueden o no aceptar; pero como en realidad representan a sectores muy importantes a menudo se siguen.

El número de miembros que compone las comisiones no es estrictamente proporcional a los grupos en ellas representados. Por lo demás, esto no tiene gran importancia, porque las comisiones no votan y cada miembro tiene libertad de dejar constancia de su desacuerdo en las actas verbales y en los informes. Por otra parte, las personas designadas no son sólo mandatarios de las profesiones u organismos públicos que representan, sino que actúan como expertos y se eligen de acuerdo con su competencia personal.

Una de las finalidades de las comisiones de modernización es lograr que colaboren en el plan todas las categorías sociales que influyen en la vida económica del país: en la medida de lo posible el Plan debe reflejar la voluntad general y contar con el asentimiento de la mayoría de la población.

El sector patronal se encuentra representado en estas comisiones por mandatarios de los sindicatos profesionales o por jefes de empresas especialmente calificados. Quince años de labor prueban fehacientemente que estas comisiones han contribuido a mejorar en medida sustancial las condiciones en que colaboran los poderes públicos y los sectores patronales.

La participación de los sindicatos obreros ha tropezado con algunas dificultades. Se invitó a participar en las comisiones y grupos de trabajo encargados de preparar el cuarto Plan a todas las grandes centrales obreras, las que aceptaron. Sin embargo, los sindicatos consideraron en general que el papel que se les asignaba no era el que les correspondía, y los representantes de varios de ellos expresaron reservas de fondo en cuanto al proyecto del plan.

Las comisiones desempeñan dos funciones:

a) Proporcionan todos los antecedentes de que disponen acerca de las actividades de sus respectivos sectores en el pasado, y de sus perspectivas para lo futuro. Constituyen de este modo una fuente extremadamente valiosa de informaciones que están muy lejos de duplicar los medios habituales de información estadística. Traducidas a cifras, estas informaciones sirven de materia prima para la síntesis del Plan.

b) Formulan recomendaciones acerca de las medidas que estimen adecuadas para mejorar la situación de su sector. Estas proposiciones son de orden técnico y de organización, y van dirigidas a los empresarios; o de orden administrativo (financiamiento, tributación, tarifas aduaneras, políticas de precios, etc.) y se dirigen a los poderes públicos.

Ambos aspectos de la labor de las comisiones se reúnen en un informe que sintetiza los informes de los grupos

de trabajo. Cada informe sólo representa la opinión de la comisión que lo ha aprobado; ni el gobierno ni el Comisario General del Plan están obligados a aceptarlo.[4]

Las comisiones de modernización son de carácter temporal. Se nombran para cada plan y solamente para participar en su elaboración. Actualmente se estudia la posibilidad de darles una existencia más permanente y de exigirles que se reúnan regularmente para seguir la marcha del plan en su respectivo campo de competencia.

3. El Plan y los organismos públicos

Como se ha visto, el Comisariado General del Plan, debido a la escasez de medios de que dispone, no tiene gran acción directa. Debe mantenerse en contacto y colaboración constantes con los diversos organismos públicos tradicionales.

Estos existían desde mucho antes de la creación del Comisariado, que no los ha reemplazado y les ha dejado todas las tareas especializadas de gestión administrativa. En cambio, el Comisariado General del Plan se ha visto llevado a apoyarse fuertemente en ellos tanto para la elaboración, como para la ejecución del plan. De aquí que desempeñe un papel importante de cohesión gubernamental y administrativa. El Comisariado ha encontrado poco a poco un lugar original en la estructura administrativa francesa. La influencia que ejerce es más bien el resultado de la competencia que se le reconoce que de exigencias reglamentarias.

La colaboración entre el Comisariado del Plan y los demás organismos públicos se realiza de diversas maneras. Cuando se procede a la elaboración de los planes, los representantes de diversos ministerios asisten a las reuniones de las comisiones y grupos de trabajo donde a menudo desempeñan la función de relatores.

Conviene añadir que la estructura de ciertos organismos públicos centrales se ha modificado con el fin de normalizar sus relaciones con el Comisariado General del Plan. Así, se han creado servicios de estudios y coordinación económicos, especialmente en los ministerios de Agricultura, de Industria y de Obras Públicas. Estos servicios de competencia horizontal permiten coordinar la acción de las diferentes direcciones verticales de un departamento ministerial.

Debe mencionarse especialmente, el papel del Ministerio de Hacienda y Asuntos Económicos, por cuanto participa, tanto en la elaboración como en la de ejecución de los planes.

En lo que atañe a la elaboración de los planes, al Ministerio de Hacienda le cabe una doble participación:

a) Los servicios de estadística y estudios (Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos y Servicio de Estudios Económicos y Financieros) colaboran estrechamente en la preparación de los planes. No sólo proporcionan el material estadístico necesario, sino que garantizan la coherencia de las estimaciones proporcionadas por las diversas comisiones dentro del marco de la contabilidad nacional.

b) Las direcciones tradicionales del Ministerio de Hacienda, en especial las del Tesorero y Presupuesto, también desempeñan un papel importante en la elaboración de los planes. Participan en la preparación de los últimos arbitrajes cuando se efectúa la síntesis. Con motivo de la elaboración del cuarto plan, la Dirección de Presupuesto preparó por primera vez un presupuesto prospectivo para el año 1965, que servirá de orientación para elaborar los futuros presupuestos anuales.

El papel que desempeñan en la ejecución de los planes el Ministerio de Hacienda y, sobre todo, los servicios de contabilidad nacional y la Comisión de Cuentas y de Presupuestos Económicos de la Nación, se estudiará detalladamente en el capítulo que trata de la ejecución del plan.

4. El Plan y la acción del gobierno

El Comisariado del Plan ha dependido en diversas épocas, del Ministerio de Finanzas, del Presidente del Consejo o del Primer Ministro (como es el caso actualmente desde la promulgación del decreto del 10 de mayo de 1962). Estas modificaciones en la situación del Comisariado no significan grandes transformaciones en la realidad. El Comisariado ha gozado siempre de una especie de autonomía intelectual que todos los ministros han reconocido.

En todo caso el plan de desarrollo es un acto de gobierno que en las diferentes etapas de su elaboración y ejecución da origen a cierto número de textos jurídicos que obligan al gobierno:

a) un decreto del Consejo de Estado ordena la preparación de un plan y la confía al Comisario General, quien, luego de estudios y consultas previas, somete los objetivos generales a la aprobación del gobierno;

b) por medio de decretos ministeriales se nombra a los miembros de las comisiones de modernización, quedando a cargo del Comisario General la coordinación y síntesis de sus trabajos;

c) una vez terminado, el texto propuesto por el Comisario General se somete al Consejo de Ministros, al Consejo Superior del Plan y al Consejo Económico y Social;

d) el proyecto de ley sobre el plan se envía a la Asamblea Nacional y al Senado para su estudio y aprobación;[5]

e) por último, anualmente, cuando se somete a aprobación el presupuesto, el Parlamento se informa de la ejecución del Plan y controla sus resultados.

En el contenido mismo del Plan, la acción gubernativa se refleja, por una parte, al iniciarse la elaboración del Plan propiamente dicho, en las directivas del gobierno al Comisariado General del Plan que sirven de marco a los trabajos de las comisiones;[6] y, por otra, cuando se pone fin a la preparación del Plan, por su acción de arbitraje cuando existen previsiones contradictorias entre diversas comisiones.

Las directivas gubernamentales comprenden la definición del objeto del cuarto Plan (realización de las grandes tareas nacionales, mejoramiento de las condiciones de vida de la población, ocupación plena, orden de prelación asignado a la satisfacción de las necesidades colectivas); la elección de una tasa anual de incremento de la producción interna bruta de 5 por ciento, previendo la posibilidad de elevarla a 5.5 por ciento; las orientaciones para los sectores principales; la fijación de las condiciones necesarias para los equilibrios fundamentales (estabilidad de precios, equilibrio del intercambio exterior, equilibrio regional).

---

[4] Véanse algunos ejemplos de informes de las comisiones de modernización (Nos. 3 a 8 de la bibliografía).

[5] Véase el texto del Proyecto de ley que contiene la aprobación del Plan de desarrollo económico y social (1).

[6] Véase el texto de las Directivas Gubernamentales (11).

En resumen, el Plan en conjunto compromete la acción del gobierno, aunque posteriormente se modifiquen determinadas medidas. Esos compromisos se traducen en un voto del Parlamento.

5. El Plan y los órganos representativos

La preparación del Plan descansa en gran parte, como lo hemos visto, en órganos representativos, las comisiones de modernización, que anima directamente el Comisariado del Plan. Pero también se invita a otros organismos a manifestar su opinión o su sanción. Estos son principalmente el Consejo Superior del Plan, el Consejo Económico y Social y el Parlamento.

a) El Consejo Superior del Plan es un organismo consultivo creado por decreto de fecha 12 de julio de 1961. Desempeña, aunque en distinta forma, el cometido del Consejo del Plan que estuvo funcionando durante la IV República.

El nuevo Consejo Superior del Plan es presidido por el Primer Ministro y comprende especialmente representantes de organizaciones profesionales, de sindicatos, de comités regionales de fomento y del Consejo Económico y Social. Se le mantiene informado de las diferentes etapas de la elaboración del Plan. Emite un informe sobre el proyecto propuesto por el Comisario General, antes de ser enviado al gobierno y ser analizado por el Consejo Económico y Social. Estudia anualmente los informes sobre la ejecución del Plan. Compara los resultados con las metas fijadas para las principales actividades y las diferentes regiones y propone al gobierno las diversas medidas apropiadas destinadas a garantizar la ejecución del Plan y, especialmente, sus objetivos sociales.

En el caso del cuarto Plan, se consultó al Consejo Superior en octubre de 1961 y éste expresó su parecer sobre la exposición introductoria que establecía las líneas generales del Plan.

b) El Consejo Económico y Social es un organismo consultivo, especie de "Cámara de reflexión" sin facultad de iniciativa legislativa. En el caso de los tres primeros planes, sólo se consultó a este organismo al final del período de elaboración.

Para el cuarto Plan, el gobierno, antes de enviar sus instrucciones e instalar las comisiones de modernización, consultó a la Sección de Inversiones y del Plan del Consejo Económico y Social, que se dedicó durante más de dos meses a los estudios solicitados. Aprobó por unanimidad dos informes: uno presentado por el Sr. Delors sobre la evolución del consumo familiar, y el otro, por el Sr. Charvet, sobre las perspectivas de la economía francesa en 1965. Estos informes contienen dos sugestiones principales: la de mantener una tasa de crecimiento tan cercana como sea posible a la máxima de 6 por ciento estudiada en los trabajos preliminares; y la de darle la preferencia a las inversiones destinadas a satisfacer las necesidades sociales (educación, salud, urbanismo, etc.).

c) El proyecto de Ley que aprobaba el cuarto Plan de desarrollo económico y social se sometió a la consideración del Parlamento en su período de sesiones celebrado en la primavera de 1962. Fue aprobado por la Asamblea Nacional el 22 de junio y por el Senado el 23 de julio y se publicó en el Diario Oficial del 7 de agosto.

El Plan no constituye un documento legislativo corriente. El texto de la ley referente al cuarto Plan es muy breve y va acompañado de un documento anexo de varios cientos de páginas. El Parlamento lo aprueba en conjunto, no artículo por artículo; se ha admitido en la práctica que no puede ser modificada por medio de enmiendas.

En los debates algunos parlamentarios han protestado contra este procedimiento y han manifestado su deseo de que el Parlamento tenga una mayor participación en la elaboración del Plan y pueda expresar su opinión antes de discutirse las opciones preliminares. El gobierno se ha comprometido a actuar en este sentido cuando llegue el momento de preparar el quinto Plan.

6. Planificación regional

En la planificación francesa actual queda atestiguada la preocupación por el desarrollo regional. El cuarto Plan le ha concedido un lugar mucho más importante que en los planes precedentes. Partiendo del análisis de los desequilibrios entre las regiones, define los objetivos y precisa los medios de la política de acción regional. Insiste especialmente en la industrialización de las regiones que tienen excedente de mano de obra, sobre todo en el oeste de Francia donde es indispensable crear un gran número de empleos debido a la elevada natalidad y al importante excedente de población agrícola activa.

Esta política de acción regional se inserta en las opciones previamente definidas para el país en su conjunto. Define y matiza su contenido, pero se adapta a las orientaciones del Plan Nacional.

En Francia la planificación regional es complementaria de la nacional. Constituye la proyección geográfica de ésta y permite prever las consecuencias que acarrea en cada región. La comparación en el plano regional de las acciones iniciadas por sector es muy reveladora: pone de relieve con toda claridad los desequilibrios sociales o humanos que una planificación exclusivamente sectorial no permitía discernir. De este modo, las decisiones del Plan pueden modificarse para crear en todos los puntos del territorio las condiciones propicias para un desarrollo económico armonioso.

La planificación regional se establece en un marco territorial nuevo, creado en 1955: el formado por las 21 regiones del programa, cada una de las cuales agrupa cierto número de departamentos. Para cada región se elabora un plan de desarrollo económico y social. Estos planes regionales trazan orientaciones a largo plazo sin fijar plazos de realización ni perspectivas de financiamiento. Para articularlas en el plano nacional, se prepara para cada región un "tramo de operación" de la misma duración del Plan Nacional (1962-65).

El Comisariado General del Plan no dispone de órganos regionales. Para la preparación de los "tramos de operación" debe actuar en estrecho contacto con los organismos existentes: comités de fomento económico que agrupan a los representantes de diversas categorías sociales; y conferencias interdepartamentales que reúnen a los prefectos de los departamentos interesados.

Lo anterior indica que la planificación regional en Francia se encuentra aún en sus comienzos. El problema se planteó por primera vez cuando se elaboró el cuarto Plan. Si la experiencia de los "tramos de operación" resulta satisfactoria, cabe esperar que en el momento de elaborarse el quinto Plan se avance un paso en el sentido de integrar la planificación regional en la nacional.[7]

[7] En materia de planificación, véase la publicación del Comisariado del Plan *La Planification régionale* (17) y *Tranches opératoires régionales* (18).

IV. LOS INSTRUMENTOS TECNICOS DE LA PLANIFICACION

1. Modelo global o aproximaciones sucesivas

Desde el punto de vista técnico, formular un plan es trazar para un año futuro una imagen de la situación económica que sea conveniente y alcanzable. Ello supone, por consiguiente, que esa imagen contenga los objetivos que se propone la colectividad y tome en cuenta el mayor número de relaciones que reflejan las limitaciones del equilibrio económico.

Dichas relaciones pueden ser de muy diversa naturaleza:

a) En primer lugar son de tipo contable, que traducen solamente las exigencias lógicas de toda descripción de la vida económica: equilibrio de los recursos y del empleo de diversos productos, equilibrio de los recursos y el empleo de los diversos factores económicos, equilibrio del ahorro y de las inversiones, etc.

Estas relaciones no aportan por sí mismas ningún elemento positivo de la situación económica que pretenden describir; pero son indispensables para evitar las incoherencias.

b) Otras relaciones expresan el conocimiento que se tiene del comportamiento de ciertos factores económicos. Se puede decir, por ejemplo, que el consumo de cierto grupo de productos por los hogares tiene una elasticidad determinada en relación con el consumo global; se puede decir asimismo que el conjunto de las empresas tenderá a mantener entre ciertos límites la proporción que ellas mismas financian de su formación de capital.

c) Otras relaciones expresan la existencia de ciertas relaciones institucionales (por ejemplo, entre los impuestos y los ingresos fiscales, entre las cotizaciones sociales y los salarios, etc.).

d) Por último, hay otras que expresan la permanencia o la evolución de ciertas estructuras técnicas (por ejemplo, las relaciones entre la producción de una rama y su consumo de productos intermedios); estructuras económicas (por ejemplo, la evolución de la parte respectiva de los ingresos del trabajo y del capital, distribución de ingresos entre sus diferentes sectores); estructuras financieras (distribución de las utilidades entre utilidades distribuidas y no distribuidas).

En una proyección general a largo plazo puede preverse que el comportamiento de los factores económicos, las relaciones institucionales o las estructuras expresadas en las relaciones anteriores estén destinadas a cambiar espontáneamente o que se pretende modificarlas voluntariamente con el fin de alcanzar algunos de los objetivos perseguidos.

Además, a menudo sucede que el comportamiento de estos factores económicos o estas estructuras no puede modificarse por una acción directa, sino por medio de medidas administrativas o económicas con las cuales están ligadas. En muchos casos estos lazos no son ni automáticos ni evidentes *a priori*.

Como puede apreciarse, el conjunto de objetivos y relaciones que constituirán la imagen del porvenir que el plan se esfuerza por crear, forman un todo.

Por comodidad se podría pensar que el plan consta de dos etapas que consisten, la primera en establecer los objetivos y la segunda, en estudiar los medios necesarios para alcanzarlos. Esta distinción es superficial y, sobre todo, no tiene carácter operativo. Los objetivos y los medios forman un bloque. Algunos objetivos serán deseables solamente si el alcanzarlos no impone esfuerzos desmesurados. Otros tendrán que ser abandonados, ya sea porque no se dispone de medios técnicos para alcanzarlos o porque supondrían un cambio radical de las instituciones que nos negamos siquiera a encarar. Por ejemplo, en un país como Francia, podría pensarse que una meta de crecimiento del orden de 5 o 6 por ciento, acompañada de una estabilidad aproximada de los precios y de un equilibrio exterior, podría alcanzarse sin emplear medidas excesivamente radicales y sin trastornos institucionales. Un crecimiento de 7 u 8 por ciento, por ejemplo, exigiría limitaciones más estrictas, mayor disciplina, la concentración en manos del estado de poderes más amplios. Es este conjunto de factores el que debe considerarse antes de fijar la meta de la tasa de crecimiento global.

Consideraciones como éstas son las que se tuvieron presentes cuando hubo que fijar las líneas generales del método técnico que se aplicaría en la elaboración del Plan. El primer método que viene a la mente es expresar todos los objetivos en cifras y escribir todas las relaciones en forma de un modelo global que se resolviese de una sola vez.

Se trataría de determinar así no sólo un estado de equilibrio para la economía futura, sino el óptimo, el que permitiese lograr el mayor número de objetivos convenientes con el menor costo.

En la situación actual, sería muy difícil aplicar un método semejante. Las variables son muchísimas, y las relaciones socioeconómicas, muy complejas para poderlas reducir fácilmente a fórmulas; en fin, los objetivos de la política económica por lo general no se expresan claramente (por lo demás, los fines y medios están entrelazados en forma muy compleja) y es difícil traducirlos a funciones en el sentido matemático de la palabra.

Además, en muchos casos es difícil expresar las relaciones. En teoría puede parecer muy fácil separar claramente los datos de las incógnitas. Pero como los datos mismos pueden variar conforme a un gran número de factores, no siempre es posible reducir el problema a parámetros. En algunos casos puede ser necesario incluir en las relaciones informaciones contradictorias entre las cuales a menudo hay que elegir sin poder aplicar un criterio bien definido.

Por último, en las decisiones relativas a la adopción del método ha debido tenerse en cuenta la falta de estudios preliminares sobre la materia y la falta de práctica en el empleo de modelos complejos que reflejan la totalidad de una economía.[8]

Se eligió en consecuencia un método por aproximaciones sucesivas. Además de las razones ya expresadas, se tuvo en cuenta el hecho de que ofrece dos ventajas muy importantes:

Permite una descentralización del trabajo indispensable en razón de la amplitud de los problemas tratados. En realidad, el número de personas que participa en la elaboración de los planes en Francia aumenta progresiva-

[8] En la preparación del cuarto Plan no se empleó un modelo global. Sin embargo se trató de darle al proceso utilizado una formalización esquemática. Véase el esquema del modelo empleado en la elaboración de los esquemas del cuarto Plan, preparado por el Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos, 11 de julio de 1962 (16 bis).

mente de varias decenas a varias centenas. La descentralización es particularmente útil cuando el carácter complejo de la información hace difícil transmitirla, lo que es frecuente cuando se trata de fenómenos no cuantificables o que lo son difícilmente en la situación actual del análisis estadístico.

Este método de aproximaciones sucesivas permite también limitar la recolección de informaciones. Compilar la información relativa a la evolución técnica esperada y, de manera más general, a aquellos mecanismos de los que depende la evolución económica futura, sería una carga muy pesada si tuviera que ser exhaustiva, es decir, si tuviese que aplicarse a todo el conjunto de lo que es posible, comprendiendo en este concepto lo que *a priori* parece poco probable. Este trabajo se alivia en la medida en que se parte de una primera hipótesis sobre las perspectivas generales de evolución y en que se limita a reunir las informaciones que permiten completar, precisar y rectificar dicha hipótesis.

En la práctica, para el último año del Plan, se estudiaron sucesivamente tres equilibrios: el de los recursos y el empleo de bienes y servicios, el de la población activa y el de los ingresos y el financiamiento. Para cada uno de ellos se procedió por extensiones sucesivas.

Se razonó primero sobre la base de un conjunto general. Se distinguieron después detalles cada vez más numerosos. Así, en el campo de la producción, los estudios se refieren primero al conjunto de empresas, después a tres grandes ramas, más tarde a 17 ramas más especializadas, etc.

Si los resultados de estos estudios sucesivos ponen de relieve ciertas contradicciones, hay que retocar los primeros estudios, y así sucesivamente, hasta que el conjunto de los resultados obtenidos forme un todo coherente.

2. El cuadro de la contabilidad nacional

El riesgo de un método semejante está en perderse en el dédalo de las iteraciones sucesivas y en dejar subsistir incoherencias que no se logran descubrir. Para superar ese peligro se ha tratado de dar al Plan una expresión numérica que se sitúa de manera muy estricta en el cuadro de la contabilidad nacional.

El sistema francés de contabilidad nacional se presta muy bien para este trabajo. Si en algunos puntos difiere del sistema normalizado, es porque desde su origen tuvo que adaptarse a las exigencias de las proyecciones a corto y a largo plazo. Sin pretender dar una descripción completa del mismo, cabe señalar algunas características principales:

a) Comprende balances de recursos y empleos por grupos de bienes y de servicios.

b) Ha adoptado nomenclaturas que permiten delinear los dos aspectos del análisis económico: según los factores interesados y según los tipos de operaciones. Las mismas nomenclaturas de operaciones se aplican a las de todos los factores; las mismas nomenclaturas de factores se aplican a la clasificación de todas las operaciones. Esta particularidad, al adoptar una representación de tipo contable, permite combinar en un mismo cuadro los resultados de ambos análisis, es decir, sintetizar en un cuadro económico de conjunto todas las informaciones que se refieran a la vez a las operaciones y a los factores.

c) El francés es un sistema totalmente integrado que incluye en el marco de la contabilidad nacional un cuadro de intercambios interindustriales y un cuadro de operaciones financieras.[9]

3. El método de los equilibrios

Como hemos visto, consiste en establecer, para el año último del Plan, diferentes igualdades de recursos y empleos que describan el equilibrio económico futuro.

En cada una de las fases de la elaboración del Plan que se describen más adelante, se estudian sucesivamente los tres equilibrios siguientes:

a) *Equilibrio de bienes y servicios*

Para cada categoría de productos se escribe:

Producción = Consumo familiar
+ Consumo del sector público
+ Formación bruta de capital fijo (familias, sector público, empresas)
+ Exportación-Importación
+ Variación de las existencias
+ Consumo intermedio

El método general consiste en ascender desde los elementos de la demanda hacia la producción, determinando mediante aproximaciones sucesivas las magnitudes no independientes (consumo intermedio, formación bruta de capital fijo de las empresas, y en parte importaciones).

Este método se emplea del modo más riguroso en aquellas proyecciones preliminares para las cuales se dispone de pocas informaciones. En la proyección definitiva el principio es igual, pero debe tenerse en cuenta que se dispone de ciertas informaciones sobre la producción. La igualdad sirve entonces para armonizar datos superabundantes.

b) *Equilibrio de la mano de obra*

Es un equilibrio global para el conjunto de la economía. Admitiendo que existe ocupación plena (entendiendo por tal la existencia de un desempleo friccional del orden de 1 por ciento de la población activa), se dice que la mano de obra disponible es igual a la mano de obra necesaria para realizar la producción determinada por el equilibrio anterior. Esta igualdad sirve de comprobación. Si se encuentra una diferencia importante entre ambos términos, tal vez haya que modificar el equilibrio de bienes y servicios.

c) *Equilibrio financiero*

Teniendo en cuenta el saldo de las operaciones con el exterior, se dice que la capacidad de financiamiento de las familias es igual a las necesidades de financiamiento de las empresas y del sector público. Se tienen en cuenta los elementos del equilibrio físico determinados anteriormente y asimismo las hipótesis sobre las reglas institucionales y el comportamiento financiero de los diversos factores.

Este equilibrio tiene en cuenta en particular el nivel de ahorro familiar, el autofinanciamiento de las empresas y el nivel del déficit del presupuesto del estado. Muestra

[9] Las características del sistema francés de contabilidad nacional se exponen en *Les comptes de la nation*, Vol. II, *Méthodes*. (2)

si es o no posible financiar la producción prevista y en caso afirmativo, permite prever las medidas necesarias para ello.

Estos tres equilibrios se hallan estrechamente ligados entre sí. Muchas magnitudes económicas figuran a la vez en varios de ellos. Como se ha visto, los tres sistemas de ecuaciones no se resuelven de una vez, sino sucesivamente. El segundo y el tercero no se plantean hasta que el primero se haya resuelto. Son susceptibles, eventualmente, de exigir la modificación de la primera ecuación por las condiciones adicionales que le imponen a su realización.

4. Equilibrio de bienes y servicios

a) *Proyección de los elementos de la demanda final*

i) *El consumo familiar.* El método general consiste en descomponer el consumo de la familia en cierto número de funciones de consumo, y en proyectar la evolución del porcentaje que cada una de estas funciones representa en el consumo total.

Las funciones consideradas son las siguientes: alimentación, vestuario, vivienda, higiene, salubridad, transporte y comunicaciones, cultura y recreos, hoteles, restaurantes y otras.

Varias de ellas se descomponen en subfunciones. En seguida, dentro de cada función, se descomponen las compras hechas en los diferentes grupos de la nomenclatura de productos.

El instrumento básico es un cuadro cruzado funciones-productos que existe para 1959.

Los principales elementos que determinan la proyección son:

Elementos demográficos

— Estimación de la población total (descompuesta en agricultores y no agricultores a fin de tener en cuenta las condiciones particulares de consumo de los agricultores);
— Estimación del número de familias;
— Estimación del número de unidades de consumo.

Datos concernientes a los ingresos y a los precios que están contenidos en las instrucciones generales

Para estimar el desarrollo futuro del consumo se utilizan conjuntamente tres fuentes principales:
— Las series de la contabilidad nacional establecidas para los 10 años transcurridos (1949-59);
— Los resultados de la encuesta por muestreo efectuada en 1956 sobre los presupuestos familiares;
— Las comparaciones internacionales con aquellos países cuyo ingreso nacional es superior al de Francia.

Se hacen estimaciones directas de ciertos productos. Tal es el caso, especialmente:
— De los arrendamientos. Se tiene en cuenta la evolución previsible del número de viviendas y las disposiciones legislativas que reglamentan los arrendamientos;
— De los bienes de consumo duradero (en particular automóviles y útiles para el hogar). El número de objetos comprados durante el año final es igual a la suma del incremento de la existencia y el reemplazo de los objetos que quedan fuera de uso.

La proyección de las necesidades de consumo presenta incertidumbres debidas al hecho de no haberse podido examinar sino sumariamente fenómenos tales como las sustituciones, la influencia de la estructura de los precios y la aparición de nuevos productos.

Sin embargo, puede observarse que la incertidumbre es más marcada en la proyección por "funciones" de consumo. En la descomposición por "productos", en cambio, pueden producirse compensaciones.

ii) *El consumo del sector público.* Se consideran sucesivamente:
— El consumo militar determinado en función de las leyes-programas y de las informaciones provenientes del Ministerio de Defensa Nacional;
— El consumo civil dividido en 10 funciones: cuatro correspondientes a los diversos grados de enseñanza, carreteras, vías públicas, puertos marítimos, aeródromos, obras efectuadas para organismos internacionales, y otras.

El paso de las funciones a los productos se hace después, como para el consumo familiar.

iii) *Las inversiones del sector público.* Se fijan teniendo en cuenta los factores demográficos y las orientaciones dadas por el gobierno. La división se establece según las siguientes categorías: equipo escolar, equipo sanitario y social, autopistas, carreteras y vías públicas, electrificación, aducción de aguas, saneamiento, equipo de ciudades, puertos y aeródromos, y otros.

En las proyecciones preliminares, las necesidades se calculan previa encuesta directa entre servicios administrativos competentes. En el trabajo definitivo las estudian comisiones especializadas. En caso necesario actúa como árbitro el Comisario General del Plan previa consulta con la Dirección del Presupuesto.

En el cuarto Plan, la primera prioridad en materia de inversiones administrativas se atribuyó a las necesidades de la educación nacional.

iv) *Las inversiones familiares.* Son los objetivos previstos en materia de construcción de viviendas. Tienen en cuenta las necesidades determinadas con ayuda de los trabajos de la comisión competente, así como las posibilidades de financiamiento para las cuales se consulta con las Direcciones del Tesoro y del Presupuesto.

Al Comisario General del Plan y al gobierno les corresponde la decisión definitiva.

v) *El comercio exterior.* La proyección del comercio exterior es uno de los problemas más difíciles de la planificación. Hay que establecer numerosas hipótesis sobre la evolución del comercio mundial, el comportamiento de sus principales partícipes, etc.

En el cuarto Plan francés, el problema se complicó debido a que en el período básico estaban ocurriendo a la vez importantes transformaciones políticas y administrativas de la zona del franco y la organización del mercado común europeo.

Se tuvieron en cuenta las evoluciones que se consideraron más verosímiles dentro de la actual orientación de la política gubernamental. Se supuso que la economía mundial crecía con un tasa próxima al 3 por ciento y que el comercio exterior francés conservaba dentro de ella el mismo lugar relativo. Se fijó un objetivo que significaba un pequeño superávit del balance de pagos. Debe preverse, en consecuencia, un excedente de las exportaciones de bienes y servicios que equilibre tanto ese saldo como los movimientos de capitales hacia el exterior. Para evaluar estos últimos se tuvo en vista como objetivo, especialmente la ayuda de Francia a los países en vías de

desarrollo dentro y fuera de la zona del franco. La previsión por productos se hizo separadamente con respecto a las importaciones y a las exportaciones, distinguiendo medio centenar de productos.

Las importaciones de materias primas y de productos energéticos están vinculadas a los niveles de producción que se esperan de las diferentes ramas. Las importaciones de productos transformados y las exportaciones se determinan de manera exógena, tanto más cuanto que la evolución se hace en el sentido de la liberación del comercio exterior.

En la proyección definitiva se tuvieron en cuenta los trabajos de las llamadas comisiones "verticales" y del grupo de comercio exterior de la Comisión de Economía General. Hubo que recurrir a arbitraje para reducir a un nivel global verosímil el saldo del balance comercial resultante al totalizar las cifras que dieron las comisiones verticales. Se plantearon problemas particulares en los casos de la industria automotriz, de los textiles y de los productos agrícolas.

b) *La determinación de las inversiones*

i) *Observaciones preliminares*

1) Las inversiones del año último son en principio totalmente independientes de la producción de ese mismo año. Esta última se relaciona únicamente con las inversiones de los años anteriores. Sin embargo debe recordarse que siempre se considera el año último como un año promedio que no presenta particularidad alguna en la evolución a largo plazo. Por consiguiente, las inversiones del año último se fijarán de tal modo que permitan la continuación del crecimiento al mismo ritmo en el transcurso del período ulterior.

2) La demanda de bienes de inversión comprende en particular las necesidades de aquellas ramas que producen tales bienes de inversión. Para resolver el sistema, se procede por iteración; este método se impone con tanta mayor razón cuanto que sólo algunas ramas producen bienes utilizados como inversiones (esencialmente la construcción, las obras públicas y las industrias mecánicas y eléctricas).

En la mayoría de los casos se utilizan como punto de partida del proceso de iteración los resultados obtenidos en la fase anterior de la elaboración del Plan.

3) Se calculan primero las inversiones rama por rama. Después se examina para cada una de ellas su distribución por productos.

ii) *Determinación de las inversiones por ramas.* El método varía según las ramas:

1) A veces se puede recurrir a un método directo consistente en hacer el censo de los proyectos precisos que permiten obtener la producción deseada. Tal es el caso, por ejemplo, de la energía, los ferrocarriles, la siderurgia y la producción de aluminio. Las informaciones que provienen de las comisiones o, en la fase preliminar, de los expertos consultados, son suficientemente precisas y detalladas.

Es lo que ocurre también, aunque por otra razón, con la agricultura. En ella, en cambio, el vínculo entre la producción y las inversiones es mucho menos rígido a corto plazo. Las inversiones tienen carácter normativo. Están destinadas a modernizar las explotaciones y a rebajar los costos. Son susceptibles sobre todo de efectos remotos. En este caso, se recoge la opinión de la comisión.

2) Para las demás ramas se utilizan coeficientes marginales brutos de capital, que se determinan de distintas maneras: examen de las series históricas, datos extranjeros, opinión de expertos. En la medida de lo posible se procura tener en cuenta las transformaciones esperadas en las técnicas de producción y en la estructura de la rama de que se trate.

Después se hace una comprobación global calculando, para el conjunto de la economía, el coeficiente de capital que resulta después de sumar los resultados por ramas.

iii) *Inversiones por productos.* El paso a las inversiones por productos se hace procurando tener en cuenta las evoluciones técnicas, ya se las conozcan directamente (participación de la energía térmica y de la energía hidráulica en la producción de electricidad, etc.), ya se las estime de manera global (creciente participación del material eléctrico en las inversiones de la mayoría de las ramas, etc.).

Cabe destacar que la estructura de las inversiones distribuidas por productos es mucho menos dispersa que la descomposición por ramas. Ello se debe a las compensaciones que se producen entre una rama y otra.

c) *La determinación de los consumos intermedios*

Se ha utilizado una matriz de transacciones interindustriales correspondiente al año base (1959). Existe para 65 ramas y se hizo conforme a la misma nomenclatura de productos empleada para determinar los elementos de la demanda final.[10]

Se proyecta este cuadro para el año final 1965 introduciendo todas las modificaciones de los coeficientes técnicos que es posible prever. Estas pueden deberse a diferentes causas.

i) *Evolución técnica propiamente dicha.* Este es el caso, por ejemplo, de la cantidad de carbón empleada en la producción de electricidad; economías de coque en la producción de hierro fundido merced a la aglomeración de minerales; la tendencia a la disminución del peso del acero empleado en las máquinas mecánicas. Para 1965, estas informaciones técnicas son a menudo bastante precisas. Para el año 1975 son más inciertas, pero las tendencias del progreso técnico se conocen bastante bien. La evolución de la naturaleza de los productos no deja de plantear algunos problemas. Por ejemplo, la tendencia a aligerar las máquinas mecánicas se ve compensada por el uso cada vez más frecuente de aceros especiales, cuyo valor medio es más elevado. Los expertos suelen tener dificultades para determinar el efecto que sobre los coeficientes tienen dos movimientos opuestos.

ii) *Fenómenos de sustitución.* A menudo existe una relación estrecha entre éstos y los anteriores. La economía de coque en la siderurgia se combina con una sustitución parcial de productos petrolíferos. La sustitución es muy marcada en beneficio de los productos de la química orgánica: materias plásticas que reemplazan a los metales, materias primas sintéticas que reemplazan a las naturales, embalajes plásticos que reemplazan los de papel o los metálicos, etc. Es difícil a veces obtener de las ramas productoras y usuarias previsiones que concuerden, porque dichas ramas pueden tener opiniones contradicto-

[10] Véase la estructura de la matriz de transacciones interindustriales de Francia en *Les Comptes de la Nation*, op. cit. (2).

rias si no en cuanto a la tendencia, por lo menos en cuanto a la amplitud de los fenómenos de sustitución.

iii) *Variación en la estructura de las ramas agregadas.* Este fenómeno desempeña quizá una función mucho más importante que los dos primeros en la variación de los coeficientes técnicos. En principio, la proyección se calcula en 65 ramas, pero la mayoría de éstos representan conjuntos bastante amplios que agrupan productos heterogéneos, sea por su naturaleza o modo de fabricación. Se suele disponer de informaciones provenientes de los grupos de trabajo sobre la evolución respectiva de las técnicas. Trátase a menudo de una empresa delicada, porque no se dispone de un cuadro completo de los consumos intermedios correspondientes a las subramas que lo componen. La evolución bosquejada es pues bastante aproximada y debido a ello puede adolecer de errores. Hay otros casos que son relativamente más simples; se conoce por ejemplo la parte de la energía de origen térmico y de origen hidráulico que entrará en la producción de electricidad en 1965; se deducirá el consumo de carbón teniendo en cuenta el efecto indicado en el párrafo i). Más difícil será, por ejemplo, determinar los coeficientes técnicos de la rama de industrias eléctricas; ésta produce simultáneamente material pesado, cuya evolución es más lenta, y aparatos de radio y artefactos eléctricos de crecimiento muy rápido. Se ha tratado de ponderar aproximadamente estas evoluciones para evaluar el consumo intermedio de acero o de cobre.

d) *El cálculo de la producción*

Para las proyecciones preliminares, la producción se calcula por medio de la matriz, sobre la base de las diferentes partidas de demanda final y de las importaciones. Sólo se comprueba que los objetivos de producción así no tropiecen con dificultades de orden físico, lo que debe de ser excepcional. En efecto, en un caso así un esfuerzo inmediato permitiría evitar los posibles estrangulamientos.

Para la proyección definitiva se dispone de información mucho más abundante que proviene de diferentes fuentes. Para realizar el equilibrio de un grupo de productos dados se cuenta con evaluaciones de la producción efectuada por la comisión competente, de las necesidades expresadas por las ramas que los adquieren y de las perspectivas de demanda final calculadas por expertos especializados en el consumo familiar, el comercio exterior, las necesidades de los servicios públicos y, en caso necesario, las inversiones. Estas evaluaciones adolecen de inexactitudes más o menos grandes. Los datos y las incógnitas no se encuentran separados tan claramente como en el esquema clásico; los elementos de la demanda final son más bien datos, pero sujetos a efectos aleatorios quizá muy grandes; la incógnita es la producción, pero se dispone al respecto de informaciones que no son despreciables.

Esta situación es paradógica sólo en apariencia. En realidad, las evaluaciones de la producción se basan en un estudio del mercado explícito o implícito efectuado por la rama correspondiente. Pero a veces esta estimación es global e intuitiva.

Se parte siempre de la demanda final y la producción se calcula, pero se dispone de diversas evaluaciones concurrentes sobre ciertas partidas de la demanda.

El cuadro permite poner en evidencia y ubicar las contradicciones, y preparar los elementos de juicio para tomar una decisión. Esta puede ser el resultado de un acuerdo entre los interesados y, a la postre, de un arbitraje si esas diferencias son irreductibles, o a veces de una decisión del gobierno que elige entre programas concurrentes de diversos organismos públicos.

Dichos arbitrajes se dictan a medida que se va resolviendo el cuadro y, a veces, después de consultas bastante prolongada. Cada decisión tiene repercusiones sobre la producción de las ramas proveedoras.

Las imposiciones que resultan del empleo del cuadro y de la naturaleza de las cifras que en él se insertan, parecen impedir en el estado actual que se efectúe un cálculo enteramente mecánico de la producción al efectuar los trabajos de síntesis. Se recurre por consiguiente a un cálculo a mano facilitado por las circunstancias de que pese a que el cuadro francés no se puede triangular en forma rigurosa, se presta sin embargo a una triangulación aproximada que significa un pequeño número de repeticiones fácilmente localizadas. El cálculo global a máquina recobraría todo su interés sólo cuando se pudiera estudiar un gran número de variables.

La agricultura plantea un problema especial. Los expertos expresan opiniones concordantes sobre el carácter "fatal" de la producción de ciertos artículos, especialmente los cereales y los productos lácteos. El problema consiste entonces en estudiar en qué forma puede emplearse esta producción, ya sea en el interior o en el exterior y, en último término, evaluar el monto de la formación de existencias.

5. El equilibrio del empleo

Como se ha visto, se proyectan sucesivamente las ofertas y demandas de mano de obra.

a) *Proyección de la oferta de mano de obra*

En primer lugar se proyecta la población activa disponible sobre la base de las tasas de actividad del censo de 1954. Luego se introducen correcciones para tener en cuenta la prolongación de la escolaridad (disposiciones legislativas y tendencia espontánea), la inmigración (procedente especialmente de Argelia y de los países del Mercado Común), la reducción de la edad de jubilación y la evolución de la tasa de trabajo femenino. La cifra del contingente bajo banderas corresponde a una duración del servicio militar de 18 meses. El desempleo friccional alcanza aproximadamente a 1 por ciento de la población activa.

b) *Proyección de las necesidades de mano de obra*

Se estudian sucesivamente las necesidades de los organismos de administración civil (que se descomponen en 6 categorías principales), de la administración militar, del personal doméstico, de la agricultura, de la industria y de los servicios.

La población activa agrícola experimenta una disminución media anual de 70 000 personas, cifra ligeramente inferior a la comprobada en el pasado. Sin embargo, el número de personas que dejan de pertenecer a la población agrícola activa es más elevado debido al ingreso a la misma de los jóvenes nacidos en 1946. La comisión de agricultura teniendo en cuenta las imposiciones económicas y sociales actuales, ha estimado esta cifra lo más alto posible. Puede ser inferior a la real.

La población activa necesaria en la industria y los servicios se ha calculado rama por rama dividiendo el índice de producción previsto por el de productividad indicado por los expertos.

Las tasas de crecimiento anual de la productividad varían de 2.5 a 7 por ciento según las ramas.

Sobre la base de las tasas de productividad aceptadas se puede afirmar que prácticamente se ha logrado la ocupación plena.

Si se comprueba que estas tasas son muy bajas o que se ha subestimado realmente la oferta de mano de obra habrá que prever de aquí a 1965 una baja de la duración del trabajo. Esta eventualidad no debería producirse sino en la segunda parte del período que abarca el cuarto Plan.

6. El equilibrio de los medios de financiamiento

a) *Generalidades*

Se estudia el equilibrio financiero después del equilibrio de bienes y servicios; supuesto que éste existe y se formula la pregunta: "¿Pueden encontrarse medios financieros que permitan su realización? Si la respuesta es negativa se examina nuevamente el equilibrio físico. Si la respuesta es positiva, ¿cuáles son las medidas necesarias?".

Se tienen en cuenta:

— Las directivas del gobierno relativas a la "expansión en la estabilidad monetaria" y a la necesidad de "evitar tensiones sobre los precios y las finanzas públicas".

— Las restricciones existentes, sean de orden lógico (ahorro total igual a inversiones totales), o de comportamiento. Estas últimas se refieren al sistema de impuestos, a los hábitos de autofinanciamiento de las empresas, al ahorro de las familias y a la relación entre los salarios y las utilidades. Pueden preverse modificaciones en algunos de estos hábitos, pero se excluye la hipótesis de grandes cambios.

Es concebible que existan diversas soluciones para asegurar el financiamiento de un programa físico determinado. Se tratará de estudiar algunos tipos de equilibrio bien diferenciados.

b) *Método empleado*

Este consiste en proyectar para 1965 cuentas simplificadas de las familias, de las empresas y de los organismos públicos (cuentas corrientes y operaciones de capital) formulando al hacerlo todas las hipótesis necesarias.

Luego se igualan las necesidades y la capacidad de financiamiento (teniendo en cuenta el saldo del balance de pagos con el exterior).

A continuación se estudian los límites posibles de variación de los parámetros aplicados previendo la modificación de las hipótesis formuladas.

c) *Cálculo de una cuenta equilibrada que se toma como punto de partida*

1. *El ahorro familiar.* La variable elegida en este caso es la propensión a ahorrar (o tasa de ahorro familiar), que es igual al cociente del ahorro por el consumo.

Se ha calculado una tasa de 13.2 por ciento, igual al valor más alto que se registró en el período pasado (1955).

Se completa la cuenta de las familias estudiando sucesivamente los impuestos directos, los salarios y los ingresos de los empresarios individuales y las transferencias sociales.

2. *Endeudamiento de las empresas.* Se establece la cuenta correspondiente a las empresas con los elementos ya conocidos (producción, salarios, ingresos de los empresarios individuales) formulando hipótesis complementarias sobre los impuestos.

A continuación se fija la tasa de endeudamiento de las empresas (cociente de sus necesidades de financiamiento por el monto de sus inversiones brutas). La tasa elegida asciende aproximadamente a 29 por ciento, similar a la correspondiente a 1948 y la más alta de las registradas en los años anteriores.

Así queda calculada la necesidad de financiamiento de las empresas.

3. *Necesidad de financiamiento de los organismos públicos.* Debido a las interdependencias que existen, la cuenta de los organismos públicos y en especial, sus necesidades de financiamiento, queda automáticamente determinada.

Algunas hipótesis particulares sobre los préstamos concedidos por la Tesorería a las colectividades locales y sobre su participación en el financiamiento de la construcción permiten determinar el monto del déficit de aquélla (cantidad en que los gastos totales exceden a las entradas totales).

d) *Estudio de los diferentes tipos posibles de equilibrio*

Sobre la base del equilibrio anterior, se estudia si existen otros equilibrios posibles, que se obtienen modificando algunas de las hipótesis empleadas.

A cada uno de ellos se tratará de adaptar los medios de acción que los poderes públicos deberían poner en práctica para permitir alcanzarlos.

Las variantes posibles se han estudiado modificando primero las hipótesis sobre el déficit público y dentro de cada una de ellas, comprobando la tasa de ahorro familiar y la tasa de endeudamiento de las empresas. Estas 3 variables se encuentran ligadas por la necesidad lógica de la igualdad global de la capacidad y de las necesidades de financiamiento.

Para estudiar las condiciones de los equilibrios posibles, puede utilizarse ya sea un cuadro de doble entrada o un gráfico en coordinadas triangulares.

Para cada equilibrio deben establecerse las medidas que habría que adoptar para permitir su realización.

e) *Proyección de los circuitos financieros*

Para completar este estudio del equilibrio financiero, se ha intentado estudiar sucesivamente: i) el monto y la estructura de las colocaciones de las empresas y de las familias, postulando diversas hipótesis sobre la mayor o menor liquidez de dichas colocaciones; ii) la naturaleza de los intermediarios financieros que realizarán estas operaciones (tesoro, bancos, otros intermediarios). Esto ha permitido establecer la cuenta probable de los diferentes intermediarios financieros y asegurarse que pueda ser equilibrada.[11]

[11] Para mayores detalles sobre la construcción del equilibrio del financiamiento, véase *Rapport introductif du groupe de l'équilibre de la commission de l'économie générale et du financement* (9).

V. EL PROCESO DE PREPARACION DEL PLAN

En las secciones anteriores se han descrito los organismos que participan en la preparación del Plan, así como los instrumentos técnicos que se emplean en ella. Queda por analizar en qué forma actúan en la práctica, en el orden cronológico de las operaciones de preparación del Plan. Se corre, evidentemente, el riesgo de repetir algunas cosas que ya se han dicho. Es difícil evitarlo si se desea formar una idea cabal de cuál es efectivamente el *modus operandi*.

Como se ha dicho, la preparación del Plan se basa esencialmente en un método de aproximaciones sucesivas. Este se aplica en todos los campos:

a) En la determinación de la tasa de crecimiento; se analiza una serie de tasas que varía de 3 a 6 por ciento, y se estudia la tasa del 5 por ciento y las más próximas, para establecerla definitivamente en 5.5 por ciento;

b) En la precisión de los detalles; se estudia primero una proyección global que se descompone sucesivamente en 3, 17, 28 y por último en 65 ramas;

c) En la amplitud de las informaciones y en la diversidad de las participaciones externas. En la etapa inicial, los trabajos se limitan prácticamente a un equipo central. A medida que el Plan progresa, aumenta el número de colaboraciones. Cuando funcionan las comisiones y los grupos de trabajo, reunen a más de 3 000 personas, que a su vez se relacionan con fuentes de información mucho más numerosas;

d) En las idas y venidas entre los estudios técnicos y las decisiones del gobierno. Los estudios sirven de antecedentes para las decisiones, pero en ciertas etapas es preciso tomar una decisión y elegir entre diversas variantes. Esta elección permite proseguir los trabajos.

1. El desarrollo cronológico de la preparación del cuarto Plan

Un proceso de esta índole es necesariamente largo y complejo. La preparación de este Plan que comprende un período de 4 años (1962-65), duró tres años. Dicha preparación se ciñó al siguiente calendario:

Enero-julio de 1959	Establecimiento de las proyecciones preliminares para 1975
Septiembre 1959-abril 1960	Etapa de orientación que termina con el dictamen del Consejo Económico y con las directivas del gobierno
Mayo-septiembre de 1960	Establecimiento de las comisiones
Octubre 1960-mayo 1961	Primera parte de la etapa de elaboración que conduce a la síntesis provisional
Mayo 1961-noviembre 1961	Síntesis definitiva. Aprobación del plan por el gobierno — Discusión del mismo en el Consejo Económico y Social
Julio 1962[12]	Aprobación del Plan en el Parlamento.

[12] La aprobación el Plan en el Parlamento se retrasó hasta el verano de 1962 por razones políticas. Pero desde el punto de vista técnico la discusión podría haberse efectuado en diciembre de 1961, es decir, en el momento adecuado para que el cuarto plan se hubiese comenzado a aplicar en enero de 1962.

2. Los trabajos preliminares para 1975

Antes de comenzar la preparación propiamente dicha del Plan y el estudio del año en que termina (1965), se ha considerado útil efectuar un trabajo preliminar destinado a esclarecer el porvenir a más largo plazo.[13] Con ese objeto se ha efectuado una proyección para el año 1975 con arreglo a 3 hipótesis de crecimiento.

Estos trabajos no forman parte del Plan propiamente dicho, no han sido publicados y las proyecciones trazadas no obligan ni al Comisariado del Plan ni al gobierno. No obstante, han constituido un ejercicio extremadamente útil para ubicar a los planificadores en la perspectiva del porvenir a largo plazo, y obligarlos a ejercitar la imaginación.

Sin embargo, este trabajo de prospección es aún muy insuficiente; deberá ampliarse y profundizarse en el futuro. Tal como se realiza, ha permitido explorar las grandes líneas de desarrollo y determinar los aspectos que convendría estudiar especialmente más adelante. Cuando se tiene una proyección a 15 años, se observan ciertos fenómenos que es difícil descubrir cuando sólo se analiza el porvenir más inmediato.

En las proyecciones correspondientes a 1975 no se aplicaron métodos especiales. Se estudiaron las tasas de crecimiento de 3, 4½ y 6 por ciento, descomponiendo la economía primero en tres y luego en 17 ramas. Estos trabajos se realizaron con muy poca colaboración externa. Sólo se solicitó el asesoramiento de expertos en el caso de ciertas ramas donde la evolución técnica está bastante bien caracterizada (energía, siderurgia, transportes, inversiones públicas, etc.).

3. Etapa de orientación

La etapa de orientación se extendió desde el verano de 1959 hasta la primavera de 1960. En esa etapa se analizaron las vías de desarrollo previstas, a fin de que el gobierno pudiera decidir la orientación general del plan y establecer la tasa de crecimiento que serviría de base a los trabajos de las comisiones.

Para ello, el Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Finanzas, en combinación con los expertos del Comisariado prepara, a petición del Comisario General del Plan, cierto número de bosquejos que caracterizan los diversos tipos de evoluciones económicas posibles.

El número de bosquejos ha podido reducirse considerablemente gracias a las hipótesis generales que sirven de punto de partida. En el caso actual, las únicas soluciones previstas fueron las que garantizaban un desarrollo casi continuo, sin trastornar las estructuras económicas y sociales.

En estas condiciones, es posible razonar directamente acerca del año final. Sólo después se examina la forma en que evoluciona el mecanismo de crecimiento durante el período intermedio, a fin de poner en evidencia los obstáculos que pueden surgir y comprometer los resultados previstos para el período final.

Asimismo, en la medida en que los desequilibrios regionales no son muy graves, el examen de los problemas re-

[13] *Primeras proyecciones sobre la economía francesa en 1975* (14).

gionales puede posponerse para una etapa ulterior, y el razonamiento se concentra directamente en la economía nacional considerada en conjunto.

Por lo demás, el hecho de limitar el estudio a un período relativamente corto permite considerar la evolución de la población y la formación de la mano de obra (aunque estos factores son determinantes a plazo más largo) como un dato prácticamente exógeno.

Se ha supuesto además que las modificaciones que pudiera sufrir la distribución de los ingresos serían limitadas y no perturbarían profundamente la evolución del consumo.

Estas hipótesis se resuelven en que la variable determinante sea la tasa de crecimiento. La estructura de la demanda final correspondiente a una tasa dada de crecimiento sólo variará dentro de límites estrechos.

El proceso de la etapa de orientación es, pues, el siguiente: Se estudian las tasas de crecimiento de la serie que parece realizable. Respecto de cada una de ellas se prepara un esquema de la economía nacional para el año final del plan. Enseguida se estudian, para cada una de ellas, también las diferentes variantes marginales que corresponden a diferentes hipótesis sobre la distribución de la demanda final. En realidad el establecimiento de los esquemas y la elección de las variantes están íntimamente ligados.

a) *La preparación de los esquemas*

Se obtiene proyectando las cuentas nacionales de un año base para el año 1965. Como se ha dicho, se establece sucesivamente un equilibrio de bienes y servicios, un equilibrio de la mano de obra y un equilibrio financiero.

El equilibrio de bienes y servicios se establece primeramente en forma global para la economía en su conjunto. Luego se desglosa sobre la base de un modelo de 3 sectores: agricultura, industria y servicios. A continuación se efectúa la proyección distinguiendo primero 17 y luego 28 categorías de bienes y servicios. El equilibrio de la mano de obra se establece en la forma indicada más atrás y se completa con un estudio de las clasificaciones profesionales (en 6 grandes categorías; ingenieros, técnicos, etc.) y con un estudio al nivel de las regiones. En la medida en que se presentan estrangulamientos en ciertas ramas, pueden introducirse nuevas correcciones al equilibrio de bienes y servicios.

El equilibrio financiero se establece en forma global, según ya se indicó. Pero el estudio del equilibrio del conjunto descansa en un análisis incompleto del comportamiento financiero de las empresas. Habría que separar por lo menos la agricultura, las empresas privadas y las empresas públicas. En términos más generales, convendría distinguir tantas ramas o sectores como en el estudio del equilibrio físico.

Se han hecho algunas tentativas en este sentido pero todavía tienen carácter experimental.[14] El problema es complejo. En efecto, no es posible formular hipótesis sobre los márgenes de autofinanciamiento dentro de cada rama independientemente de las hipótesis planteadas ya sobre los niveles de precios. Estos son función de los coeficientes técnicos y de los precios de los productos intermedios de los coeficientes de mano de obra y salarios, de las cargas por concepto de interés, del sistema fiscal, de las utilidades distribuidas y de las inversiones autofinanciadas. Si los márgenes de autofinanciamiento aceptables por las empresas son incompatibles con el sistema de precios adoptado inicialmente, habrá que corregir este último y, por consiguiente, modificar el equilibrio físico para tener en cuenta los efectos de sustitución. Si no se puede encontrar un sistema de precios que cuadre con las limitaciones existentes (imposibilidad de alzar algunos precios estratégicos, negativa de las empresas a endeudarse, etc.) se tratará dentro de lo posible de encontrar una solución actuando sobre los parámetros que constituyen los instrumentos de la política económica; impuestos, subvenciones, endeudamiento de las empresas públicas, etc.

Como ya se ha manifestado, esta determinación del equilibrio financiero se acompaña con un estudio de los circuitos de financiamiento apropiados para distribuir los ahorros según los deseos y las necesidades de las personas que ahorran y de los inversionistas. Se intenta prever la función que desempeñarán los diferentes intermediarios financieros (tesorería, bancos, instituciones financieras especializadas). Esta función se estudia por medio de una proyección de los circuitos financieros efectuada en el marco de un cuadro de operaciones financieras.

En la práctica, la incertidumbre en cuanto al comportamiento de las empresas y de unidades familiares es demasiado grande como para que el estudio del equilibrio financiero conduzca a la definición de medidas rígidas. Este estudio permite sin embargo evaluar los riesgos que supone la realización de los objetivos previstos y prepara a las autoridades responsables para hacerles frente.

b) *Estudio de las variantes y elección de una orientación*

En esta etapa del trabajo se persigue clasificar y comparar cierto número de situaciones posibles a fin de que los cuerpos políticos puedan elegir entre ellas.

i) *El estudio de las variantes.* Se estudian sucesivamente las situaciones producidas al elegir diferentes niveles de demanda final, y enseguida, las posibles modificaciones de la estructura de esa demanda.

En los comienzos, sería necesario estudiar una gran variedad de tasas de crecimiento, pero hay que recordar que como punto de partida se ha formulado cierto número de hipótesis sobre la evolución futura del país.

Dichas hipótesis son:

— en el plano interno, la ausencia de trastornos institucionales (en especial la hipótesis de que no se reforzarán mucho los medios de coacción de que dispone el gobierno)

— en el plano externo, una evolución de la vida económica internacional, en especial, relaciones de Francia con la Comunidad Económica Europea y con los países de la zona del franco, que se desenvuelva también sin graves trastornos.

Estas hipótesis fundamentales permiten fijar el límite superior de la elección de las posibles tasas de crecimiento. Sería absurdo por lo demás, en la preparación de un plan normativo, estudiar tasas de crecimiento colocándose francamente por debajo de la evolución espontánea de la economía. Así se fija el límite inferior de las tasas de crecimiento estudiadas.

En la práctica se ha considerado que el margen útil podría situarse entre el 3 y el 6 por ciento del crecimiento de la producción interna bruta.[15]

[14] A. Nataf y P. Thionet. Modelo con precios variables y planes de desarrollo "Études de comptabilité nationale" - Imprimerie Nationale 1962 (21).

[15] La noción de "producción interna bruta" se emplea corrientemente en las cuentas nacionales en Francia. Difiere del "producto

Para explorar en forma más completa el margen útil así fijado y determinar el aumento de las tasas de crecimiento que razonablemente podrían preverse, se podría establecer un primer esquema caracterizado por una tasa de crecimiento situada hacia el centro del margen útil, y después sucesivamente otros esquemas correspondientes a tasas de incremento mayores o menores; también se puede establecer simultáneamente una serie de esquemas correspondientes a todas las tasas comprendidas dentro de la zona útil. Esta es la solución que se adoptó para elevar el cuarto plan.

En la práctica se han establecido tres esquemas, que corresponden aproximadamente a tasas de crecimiento de 3; 4½ y 6 por ciento.

Para cada nivel de crecimiento podrían preverse modificaciones en la distribución de la demanda final. Pueden referirse, por un lado, a la parte relativa del consumo y de la inversión, y por otro, a la estructura del consumo, la que a su vez está directa (educación, salud, etc.) o indirectamente vinculada (acción sobre los precios y la distribución de los ingresos) a las intervenciones que pueda decidir el gobierno.

Hasta ahora no se han estudiado estas variantes en forma sistemática y cuantitativa. Dentro del marco de las hipótesis empleadas, y dado el método aplicado, los márgenes dentro de los cuales fluctuarían dichas variantes deben ser necesariamente estrechos en la medida en que no se prevé la adopción de medidas que pudiesen modificar profundamente la tasa de inversión o la estructura del consumo. Con todo, algunas variantes marginales especialmente interesantes han sido objeto de estudios cualitativos (efectos sobre el consumo de medidas en beneficio de las categorías sociales menos favorecidas por ejemplo).

ii) *Los procedimientos de elección.* Los estudios de las tres variantes indicadas se propusieron al examen del Consejo Económico y Social.[16] Simultáneamente el Comisario General del Plan indicó que, teniendo en cuenta las necesidades por satisfacer las dificultades encontradas, le parecía razonable elegir una tasa de incremento comprendida entre 4.5 y 5.5 por ciento.

Sobre la base de estos documentos, el Consejo Económico y Social realizó dos estudios. El primero trataba de los problemas planteados por el desarrollo del consumo y se pronunciaba a favor de un esfuerzo más intenso en beneficio de las necesidades sociales. El segundo se refería a la tasa de crecimiento que convenía tomar como base para los trabajos de las comisiones de modernización y recomendaba una tasa de incremento elevado.

Luego de examinar ambos estudios, el gobierno definió, en las instrucciones enviadas al Comisario General del Plan, la orientación general del cuarto Plan, y fijó la tasa de crecimiento que serviría de base a los trabajos de las comisiones. Se eligió la tasa de 5 por ciento pero el gobierno solicitó al Comisario General del Plan que estudiara también las condiciones necesarias para alcanzar una tasa ligeramente superior.

---

interno bruto" en ciertos elementos (especialmente porque no comprende los servicios prestados por los empleados de la administración pública). Un incremento de la producción interna bruta de 3 a 6 por ciento corresponde aproximadamente a un incremento del producto nacional bruto de 2.8 a 5 por ciento.
Véase la relación entre ambas nociones en *Les Comptes de la Nation* op. cit. Vol. I. pp. 10 a 13. (2).

[16] Véase *Les perspectives de l'économie française pour 1965* (15).

4. Etapa de elaboración

Una vez establecidas las grandes líneas de orientación, se inicia la elaboración propiamente dicha del Plan, que tiene por objeto definir en forma precisa los objetivos y medios para cada sector de la economía.

En esta segunda etapa de la preparación del Plan entran a participar las comisiones de que se ha hablado anteriormente.

a) *Los trabajos de las comisiones*

Los trabajos de las comisiones son naturalmente distintos según los sectores. No obstante, desde la partida se hace todo lo posible por imprimirles homogeneidad de modo que las operaciones posteriores de síntesis se puedan realizar en buenas condiciones.

Para facilitar el trabajo de las comisiones, se establecen previsiones numéricas para el año fiscal del plan conforme a las directivas del gobierno, y se distribuyen entre los relatores. Dichas previsiones revisten la forma de una cuenta prospectiva de bienes y servicios, y de perspectivas de empleo, distribuidas en 28 ramas de la producción; esa cuenta se elabora por interpolación partiendo de los esquemas preliminares. En la realidad, esta proyección ha resultado insuficientemente detallada para satisfacer las necesidades de algunos grupos de trabajo y ha debido completarse en proyecciones parciales. Estas perspectivas pormenorizadas no tienen carácter obligatorio. Sirven de referencia provisional para los relatores que pueden iniciar sus trabajos sin esperar los resultados de los estudios de las otras comisiones.

Además, se entregó a los relatores de las comisiones verticales un conjunto de hipótesis sobre la evolución de la estructura de los precios durante el período comprendido por el Plan. Dicho conjunto de hipótesis es el resultado del cotejo de tres estudios: un análisis de la evolución anterior, una proyección efectuada con la ayuda de un modelo en que se tienen en cuenta las modificaciones de los costos, la tributación y los métodos de financiamiento,[17] y una encuesta entre varios expertos.

Se preparó una proyección de los circuitos de ingresos y financiamiento sin distinguir entre los diversos sectores de la producción. Tenía principalmente por objeto orientar los trabajos de la Comisión de Economía General y Financiamiento.[18]

La primera etapa de los trabajos de las comisiones tuvo lugar entre el verano y el otoño de 1960. Las comisiones comunican sus primeros resultados después de 4 a 6 meses de trabajo. Estos son todavía provisionales y se corregirán y completarán por medio de los trabajos de síntesis.

b) *Las síntesis y los arbitrajes*

Una vez centralizadas las primeras respuestas de las comisiones, comienzan las trabajos de síntesis en coordinación con las comisiones "horizontales": la Comisión de Mano de Obra y la Comisión de Economía General y Financiamiento. De ahí en adelante se desarrollarán simultáneamente dos procesos paralelos: la redacción de los informes de las comisiones verticales, y los trabajos de síntesis.

---

[17] Véase Nataf y Thionet, *op. cit* (21).

[18] Véase *Rapport introductif du groupe de l'équilibre de la Commision de l'Economie générale et du financement* (10).

Estos últimos implican a su vez dos procesos paralelos: uno técnico dirigido a señalar contradicciones eventuales, y del que es principalmente responsable el Servicio de Estudios Económicos y Financieros; y otro de decisiones que conduce a los arbitrajes e interesa a las comisiones "horizontales", al Comisario General del Plan y al gobierno. En ese doble proceso pueden distinguirse diversas fases, en el curso de las cuales se efectúa una nueva síntesis teniendo en cuenta los arbitrajes ya dictados, y se solicitan nuevos arbitrajes a la luz de los resultados obtenidos.

i) *La síntesis provisional.* Esta tiene por objeto encontrar y corregir los desequilibrios e incongruencias eventuales, verificar si el equilibrio obtenido concuerda con las directivas del gobierno y preparar los arbitrajes finales.

Debe asegurarse la coherencia de los programas de las diversas comisiones y grupos de trabajo desde distintos puntos de vista:

— la coherencia interna de los programas de cada rama;

— la coherencia de la evolución de las distintas ramas;

— la coherencia de la evolución de la producción o de las inversiones con las medidas propuestas por las comisiones para hacerlas posibles (subsidios, precios, tributación, etc.);

— la compatibilidad de la medidas propuestas por distintas comisiones.

Las elecciones y eventualmente los arbitrajes necesarios se efectúan a diferentes niveles según la importancia y la naturaleza de los problemas. Algunos pueden solucionarse por contacto directo entre las diversas Comisiones; otros requieren la intervención del Comisario General del Plan o del gobierno. En la práctica, ha habido muchas elecciones durante la preparación del cuarto Plan. En la imposibilidad de ofrecer ni siquiera una enumeración incompleta, nos limitaremos a citar algunos ejemplos.

Algunas elecciones constituyen verdaderas decisiones, ya sea globales o sectoriales. La más importante fue la decisión del gobierno, tomada hacia el mes de febrero de 1961, de elevar la tasa anual media de crecimiento a 5.5 por ciento. Esta decisión fue tomada a la luz de los primeros trabajos de las comisiones que indicaban una ligera tendencia a un excedente de mano de obra en la hipótesis de una tasa del 5 por ciento.

Algunas decisiones gubernamentales han recaído sobre los programas de inversiones públicas, después de ser estudiados juntamente con la Dirección del Presupuesto y los distintos Ministerios interesados. La orientación general del arbitraje ha sido asignar la más alta prioridad a las inversiones escolares y universitarias en perjuicio de otros sectores, como las carreteras, los teléfonos, etc.

En sectores específicos, puede citarse por vía de ejemplo la elección del monto de las importaciones de productos textiles sujetos a cuotas provenientes de los países en vías de desarrollo; se dictó un arbitraje entre las proyecciones restrictivas de los profesionales del ramo y las más liberales del grupo de trabajo de comercio exterior. Dicho arbitraje se tradujo en un aumento apreciable de las cuotas actuales.

Otros arbitrajes no representan, como los que anteceden, verdaderas decisiones que hayan de tomarse en el presente o el futuro, sino que, más bien, se refieren a la elección de la evolución más probable que convenga dar a la proyección. Así, por ejemplo, en el terreno del desarrollo de los materiales plásticos, el Comisario General del Plan tuvo que arbitrar entre las proyecciones del ramo de los transformadores y las de los productores de materias primas que tenían ideas distintas sobre la evolución futura. Es evidente que un arbitraje sobre este punto, aunque se base sobre todas las informaciones y estudios disponibles, no constituye, sin embargo, como los precedentes, una especie de compromiso gubernamental, sino que presenta un carácter más aleatorio.

Una vez conocidas las decisiones del gobierno, comienza la síntesis propiamente dicha. Las cifras de los grupos de trabajo se corrigen, en coordinación con los relatores, para tener en cuenta los arbitrajes del gobierno. Y así son objeto de un doble estudio sobre el último año del plan: uno en términos físicos y el otro en términos financieros.

En esta etapa deben arbitrarse las divergencias entre las evoluciones adoptadas por las ramas interesadas (ramas proveedoras y ramas usuarias). Como cada modificación introducida en las cifras de una comisión repercute sobre todas las demás, el trabajo se traduce en una serie de iteraciones que, en teoría, puede ser bastante larga. Sin embargo, gracias especialmente a la existencia de un equilibrio preliminar, la convergencia se logra con bastante rapidez.

Para lograr dicha convergencia hay que multiplicar los contactos directos entre las distintas comisiones; se ve facilitada por el hecho de que todas las proyecciones se efectúan dentro del marco común de la contabilidad nacional que destaca mejor las restricciones del equilibrio.

ii) *La síntesis definitiva.* Una vez realizados los últimos arbitrajes, se vierte el contenido del Plan en una síntesis numérica que servirá de base de referencia para su ejecución. Para establecer esta síntesis definitiva se revisan las cuentas resultantes de la síntesis provisional y luego se reajustan los objetivos de todas las ramas elementales.

VI. LA EJECUCION DEL PLAN

La ejecución del Plan platea problemas de conocimientos y de acción. De un modo muy general, cabe señalar en primer término que las condiciones de preparación del Plan desempeñan un papel muy importante en las posibilidades de ponerlo en práctica. Como numerosas personas participan directa o indirectamente en su elaboración, el Plan es ampliamente conocido en los medios profesionales. Cuando las empresas privadas, por lo menos las más importantes, hacen sus propios programas a largo plazo, tienden a volver a colocarse dentro del marco general definido por el Plan y a tomar la situación descrita en éste como hipótesis de partida para sus propios estudios. El hecho de que el Plan presente así un equilibrio general coherente para el año terminal, es, sin duda alguna, un factor poderoso para inducir a todos los agentes económicos a ajustarse a sus recomendaciones.

Dentro del régimen económico y social de Francia sería, sin lugar a duda, una tarea imposible para los poderes públicos asegurar la ejecución de un plan que se

hubiese preparado únicamente dentro del círculo restringido de los técnicos de la administración.

Huelga decir que esas motivaciones psicológicas serían insuficientes por sí solas. El estado debe utilizar todos los instrumentos de conocimiento y de acción de que dispone si desea llegar a orientar el comportamiento de los factores económicos autónomos en la dirección definida por el Plan.

Para dar una idea exacta de los problemas vinculados a la ejecución del Plan, es necesario distinguir entre la acción que debe ejercerse en forma global a escala de la economía total, y la que interesa de manera específica a determinados sectores. Hay que distinguir también entre la ejecución del Plan en los terrenos en que el estado tiene una influencia directa y en aquéllos donde no puede intervenir sino por medios indirectos.

Además, puede decirse que los problemas de conocimiento y de acción están estrechamente unidos. Antes de describir los instrumentos de ejecución propiamente dichos, conviene pasar revista rápidamente a los problemas que se plantean.

1. Los problemas que plantea la ejecución del Plan

Para poder hablar de la ejecución del Plan, hay que estar en condiciones de efectuar las siguientes operaciones:

a) Conocer en la forma más completa y detallada posible la situación económica a medida que se desarrolla el período que abarca el Plan.

b) Comparar esa situación con otras de referencia que se considere compatible con la realización de los objetivos del Plan para el último año.

c) Comprobar que las medidas previstas en el momento de la preparación del Plan se adoptaron a su debido tiempo y, en caso necesario, proponer nuevas medidas globales o específicas si se juzga que las primeras son insuficientes.

d) Llegado el caso, si las circunstancias lo exigieran, revisar los objetivos del Plan.

Los dos primeros puntos, que constituyen solo cuestiones de conocimiento a primera vista parecen relativamente simples. En realidad, son de difícil ejecución, en particular por los siguientes motivos:

i) Presuponen que se dispone de una imagen cifrada, completa, coherente y detallada del equilibrio económico del último año del Plan. El objetivo de la síntesis definitiva es procurar este instrumento. En realidad, sólo en el transcurso del cuarto Plan se cumplió este requisito de una síntesis coherente y exhaustiva; la ejecución del tercer Plan se basó en procedimientos mucho más rudimentarios. Por lo tanto, es demasiado pronto para saber cuál será la eficacia del instrumento elaborado para el cuarto Plan.

ii) El Plan fija objetivos para el último año (1965) definido como un año medio sobre la curva de la evolución; pero no fija de un modo detallado los objetivos correspondientes para todos los años intermedios. El cuarto Plan no comporta de modo explícito un camino en el cual cada etapa pueda constituir una referencia que permita juzgar la situación económica de un año determinado. No significa que en todos los terrenos deba ejecutarse el Plan en forma de cuatro tramos anuales iguales. Se pueden tener en cuenta ciertas situaciones de coyuntura, accidentes climáticos que afectan a la producción agrícola, programas crecientes en ciertas ramas que se hallan en rápida evolución, etc. Por consiguiente, la comparación de la situación presente con la situación que permite que el Plan sea ejecutado al llegar el último año no se hace automáticamente en cada instante, sino que supone un análisis cualitativo de la evolución de tales situaciones. Por lo tanto, puede ser objeto de opiniones distintas e interpretaciones contradictorias. Una de las razones por las cuales los poderes públicos han deseado dar intervención a los organismos consultivos en el momento de verificar la ejecución del Plan, del mismo modo que intervienen en el de su preparación.

2. Los instrumentos de carácter global

Estos son los instrumentos de que dispone el estado para conocer y orientar la economía en conjunto.

a) *Los presupuestos económicos*

Hace diez años que el Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Finanzas establece los "presupuestos económicos", es decir cálculos anticipados de las cuentas nacionales que permiten concretar los objetivos y las previsiones económicas del gobierno para el año siguiente.

En especial, el proyecto de Ley de Finanzas que el gobierno somete al Parlamento cada otoño y que define su política presupuestaria y económica para el año siguiente viene acompañado, desde 1952, por el presupuesto económico.

Dentro del marco de este trabajo no es posible exponer en detalle en qué consisten los presupuestos económicos anuales; diremos solamente que tienen en cuenta cada vez más el Plan cuatrienal en curso.

El presupuesto económico deberá determinar cada año, teniendo en cuenta lo realizado en años anteriores y la naturaleza peculiar del año siguiente sobre la curva de evolución, cuál es el ritmo anual más favorable para la ejecución del Plan y cuáles son las medidas que deberán tomarse para asegurar ese ritmo.

Si, por ejemplo, el Plan prevé un crecimiento anual de la producción nacional bruta del 5.5 por ciento y si se advierte al fin de un año que, por efecto de un receso en algunos países, las exportaciones van a declinar en lugar de crecer al ritmo definido por el Plan, será razonable adoptar para el año siguiente una meta de crecimiento inferior al 5.5 por ciento. Por el contrario, se hará un esfuerzo por sobrepasar esa tasa cuando las circunstancias sean particularmente favorables.

Por último, desde el punto de vista metodológico, los modelos globales o parciales estudiados para la preparación del Plan pueden utilizarse en una primera etapa de la confección de los presupuestos económicos.[19]

Los presupuestos económicos son examinados anualmente por la Comisión de Cuentas de la Nación, cuya secretaría está asesorada por el Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Hacienda.

b) *El Consejo Superior del Plan*

Organismo consultivo cuyas funciones se describen en el capítulo III, se convoca una o dos veces al año para

[19] Véase *Réponses a quelques questions sur les budgets économiques* por J. Mayer en *Etudes de comptabilité nationale* No. 2, 1961. Imprimerie Nationale — Paris. (22).

estudiar la forma en que se va cumpliendo el Plan y proponer eventualmente las medidas necesarias.

c) *Comisiones de modernización*

El gobierno está facultado para convocar anualmente a algunas *comisiones* de *modernización* con el fin de examinar la marcha de tal o cual rama de actividad económica.

d) *Presupuesto del estado*

Como ya se ha mencionado, la Dirección del Presupuesto está muy estrechamente vinculada con la preparación del Plan. Ha podido formarse una idea aproximada de lo que sería en 1965 un presupuesto del estado compatible con la ejecución del Plan; por lo tanto, está en condiciones de orientar el presupuesto anual para llegar en 1965 a ese presupuesto de referencia.

Así, por ejemplo, el presupuesto de 1963 se preparó con esas miras. Una circular del Ministerio de Hacienda, de fecha 9 de marzo de 1962, ordena oficialmente a los distintos ministerios que preparen sus solicitudes de crédito y, en especial sus pedidos de créditos para inversiones en relación con las proyecciones del Plan.

e) *Problemas especiales*

Cabe mencionar especialmente algunos puntos que se han revelado de gran importancia para evitar ciertos riesgos de desequilibrio.

i) *La adaptación de los movimientos de salarios al ritmo de ejecución del Plan.* La parte de los ingresos provenientes de salarios dentro del conjunto de los ingresos familiares (aproximadamente el 60 por ciento) les confiere una importancia muy grande en la ejecución equilibrada del Plan. Si los salarios aumentan menos que lo previsto, la demanda global corre el riesgo de ser insuficiente para determinar la expansión deseada. Si aumentan con demasiada rapidez, aparece el peligro de inflación. Los límites más allá de los cuales existe el riesgo de un desequilibrio dependen de factores a veces difíciles de apreciar, especialmente la situación del empleo, el estado de las cosechas, el balance de pagos y las capacidades de producción disponibles.

Ahora bien, los movimientos espontáneos de los salarios tienden a producirse en sentido opuesto al necesario para mantener el equilibrio. Especialmente cuando hay ocupación plena, los sectores de alta productividad aumentan rápidamente la remuneración de su personal para obtener la mano de obra que necesitan y, dada la unicidad del mercado de trabajo, los sectores cuya productividad mejora más lentamente están obligados a seguirlos, pero no sin aumentar sus precios.

Hasta ahora la política de las autoridades en materia de regulación de salarios ha consistido, como en todos los países en que no existe una política nacional de salarios, en elevar la demanda global cuando era insuficiente, y en frenarla cuando aumentaba en forma exagerada. Con el cuarto Plan se intentará una experiencia tendiente a establecer un nexo entre los procedimientos descentralizados de las negociaciones de salarios y la ejecución del Plan.

Por lo demás, este problema de la evolución de los salarios debe volver a enfocarse dentro del marco de una política de ingresos. El gobierno no se propone realizar esto último mediante disposiciones legislativas o reglamentarias que obstaculicen la libertad de negociación de los convenios colectivos; espera que el mejoramiento de la información, la conciencia de los encadenamientos y el sentido de la importancia del problema conduzcan progresivamente a desprender de la vida misma los elementos necesarios de una política de ingresos.

El porvenir dirá si esta esperanza en un crecimiento armónico de los salarios que permita la estabilidad de los precios se realizará espontáneamente o si será necesario aplicar nuevos medios de intervención.

ii) *La estabilización de los precios agrícolas.* En la actualidad, un establecimiento público —"el Fondo de Orientación y Regularización de los Mercados Agrícolas" (FORMA)— se encarga de aplicar la política gubernamental en materia de mantenimiento de precios de los productos agrícolas y fomento de las exportaciones. Actúa sobre el mercado directamente o por intermedio de sociedades de intervención (carne, leche). En el futuro, se prevé que podrá apoyarse en sociedades o grupos profesionales constituidos con miras a la exportación o a la concentración de medios de transformación o de almacenamiento en el mercado interno.

Por otra parte, se están realizando estudios dirigidos a definir una concepción racional y el establecimiento en la forma más económica posible de los medios de almacenamiento y, en especial, de refrigeración, que permitan atenuar la falta de continuidad de la producción y las irregularidades que se presentan en el año.

f) *Las perspectivas del comercio exterior*

Una de las paradojas del cuarto Plan es que prevé la apertura del comercio francés hacia el exterior en forma mucho más amplia, sin disponer del medio de saber si las perspectivas trazadas son compatibles con las de los principales países que comercian con Francia. Estos, en general, no han definido perspectivas a mediano plazo. Esta paradoja se agudiza especialmente en lo que se refiere a la Comunidad Económica Europea. En efecto, el tratado de Roma sienta el principio de la coordinación de las políticas económicas y monetarias; pero no lleva ese principio hasta la idea de una política común.

Francia se esfuerza, dentro del marco de la Comunidad, por multiplicar las reuniones de información mutua, y sigue siendo un hecho que las decisiones unilaterales de un país del Mercado Común pueden ejercer una sensible influencia sobre la realización del Plan en un sector dado, o sobre el equilibrio global de éste.

3. Los instrumentos de carácter específico

El propósito de estos instrumentos es estimular las inversiones y orientarlas en función de los objetivos del Plan. Constituyen un medio importante de que dispone el gobierno para la ejecución del Plan. En la mayoría de los casos, actúa por intermedio del Comisario General del Plan, que forma parte de los organismos descritos más adelante y cuyo parecer se solicita para todas las decisiones relativas a los problemas de largo plazo.

a) *Orientación de las inversiones directamente controladas por el estado*

Las inversiones del sector público o directamente controladas por el estado constituyen de hecho cerca de la

mitad de todas las inversiones efectuadas cada año en Francia. El problema que se plantea a su respecto consiste en asegurar su coordinación y continuidad.

i) *Coordinación.* Cada año, la Dirección del Presupuesto consulta al Comisariado del Plan sobre la fijación de los créditos de equipamiento. El Comisariado trabaja además en permanente coordinación con la Oficina de Inversiones de la Dirección del Presupuesto.

La constitución en 1955 del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FDES), de su Consejo de Dirección y de sus comités especializados (decretos del 18 y 30 de junio de 1955) tuvo por objeto coordinar la intervención de los distintos organismos públicos interesados en la administración de los recursos de inversión del Tesoro público.

Los recursos del FDES son administrados bajo la responsabilidad de un Consejo de Dirección formado por los Ministros de quienes dependen las inversiones, los directores de Presupuesto, del Tesoro y de los Precios, los directores del Banco de Francia y de las cuatro grandes cajas públicas, aparte del Comisariado General del Plan.

En la práctica, el trabajo de administración corriente del FDES se efectúa por medio de varios comités especializados en los cuales está representado el Comisario General del Plan.

ii) *Continuidad.* Las inversiones públicas también deben coordinarse en el tiempo. Para que un organismo público pueda realizar su programa de inversiones en buenas condiciones, conviene que conozca de antemano los créditos de que dispondrá en el transcurso de los años subsiguientes. Además, esta proyección es sumamente útil para los industriales llamados a ejecutar el programa previsto. Por último, siendo los medios de financiamiento público necesariamente restringidos con relación a necesidades ilimitadas, un escalonamiento en las previsiones para los gastos de equipamiento permitiría una dosificación más racional y una mejor distribución de los créditos entre las distintas partes interesadas.

Respondiendo a la preocupación por la continuidad, se instituyó el procedimiento presupuestario de la *Ley de programa,* aunque su aplicación es un tanto equívoca, pues los créditos previstos para los años siguientes deben ser confirmados por la ley presupuestaria anual.

La importancia de la continuidad en el esfuerzo público de inversión es cada vez más evidente a medida que los organismos públicos van conociendo las repercusiones económicas de los métodos que emplean para actuar sobre el mercado. Los estudios que está realizando la Comisión Central de Mercados permitirán sugerir mejoras interesantes a este respecto.

Para terminar este punto, cabe señalar que la Comisión de Equipamiento Urbano del cuarto Plan se ha preocupado de coordinar mejor las inversiones públicas, del estado y de las comunidades, efectuadas en el plano local. Dicha coordinación reviste gran interés para evitar el derroche de los recursos de equipamiento; además forma parte de la proyección de una política regional.

b) *Estímulo y orientación de las inversiones privadas*

1. En Francia se ofrecen estímulos generales para las inversiones, ya sea en forma de estímulos fiscales (impuestos al valor agregado, sistema de amortización declinante, etc.) o favoreciendo la rebaja de los tipos de interés sobre los préstamos a largo plazo y el fácil acceso al crédito.

El procedimiento de los préstamos agrupados a empresas de mediana importancia, colocados por intermedio de las sociedades de desarrollo regional, permite ampliar el acceso al mercado de valores.

El Crédito Nacional, destinado preferentemente a las empresas que no tienen fácil acceso al mercado financiero, se esfuerza por reducir las garantías exigidas a sus prestatarios.

2. La orientación de las inversiones se hace cada vez menos en la forma de control físico que se utilizaba en los años inmediatamente posteriores a la guerra. Ya prácticamente no se ejerce ese control sino en el caso de las autorizaciones para construir, y en ese caso se utiliza en especial para frenar el desarrollo excesivo de la región parisiense.

3. Los poderes públicos disponen de otros medios de presión, que en numerosos sectores económicos son sumamente poderosos. En efecto, el estado es el principal comprador de ciertas industrias (electrónica, material eléctrico pesado, obras públicas, etc.), y podría aprovechar esta situación para orientar las actividades de las empresas hacia el Plan. Quedan por lograrse serios progresos en materia de la racionalización de los mercados. No pudiendo apreciar su importancia, esta palanca de orientación económica con demasiada frecuencia es mal utilizada o influye en sentido diferente al de la preocupación de los que tienen la responsabilidad de velar por el crecimiento equilibrado de la economía francesa.

Los poderes públicos todavía tienen ingerencia en la fijación de los precios de ciertos productos básicos (aluminio, abonos, etc.) y de las tarifas de los servicios públicos.

4. Por último, el estado puede emplear gran número de procedimientos selectivos de financiamiento o de política fiscal para orientar las inversiones privadas con flexibilidad.

El control de las fuentes de financiamiento exterior de las empresas permite al Comisariado General del Plan expresar su opinión cuando se efectúa el estudio económico de los expedientes de financiamiento más importantes de las empresas que solicitan sea un crédito a largo plazo, o la autorización para emitir un empréstito obligatorio, o que simplemente aumenten su capital.

i) *Crédito a largo y mediano plazo.* En Francia, el crédito a mediano plazo (de 2 a 5 años) y a largo plazo (de 5 a 20 años) está fiscalizado en la práctica por el Crédito Nacional, banco privado cuyas operaciones controla el estado.

De ahí que, en aplicación de acuerdos extra-oficiales, el Crédito Nacional somete al parecer del Plan las solicitudes de créditos a mediano plazo por un monto superior a 1 millón de N.F. y de créditos a largo plazo superiores a 2.5 millones de N.F.

ii) *Emisiones de valores.* El Ministerio de Hacienda (Dirección del Tesoro) debe autorizar toda emisión obligatoria de empréstitos superior a 1 millón de N.F. Para ello, el Tesoro consulta al Plan sobre el programa de las empresas solicitantes antes de dar su autorización y de inscribirlas en el calendario de las emisiones.

iii) *Ampliaciones de capital.* Una ley de 1957 estableció las siguientes disposiciones: hasta la cantidad de 5 por ciento de numerario aportado con motivo de un au-

mento de capital, una sociedad cuyos títulos son cotizados en la bolsa puede distribuir cada año a sus accionistas dividendos exentos del impuesto sobre las sociedades durante 7 ejercicios, siempre que se haya reconocido que su programa está de acuerdo con los objetivos del Plan. En la práctica, toda sociedad que aumenta su capital solicita la aprobación de un comité especial que examina su programa a la luz de los objetivos del Plan.

Concretamente, la consulta al Comisariado del Plan se efectúa por medio de expedientes, pero también mediante visitas de los industriales con quienes se examinan los mercados, la localización de la inversión proyectada, la importancia de las exportaciones o de las economías de las importaciones, etc. En realidad, el Comisariado del Plan se esfuerza por abrir un diálogo y en general se considera que su control es bastante flexible.

5. En el dominio fiscal existen procedimientos de exención acordados por votación, en función de un interés económico, considerando caso por caso; por ejemplo, medidas para reducir los derechos de transferencia de bienes raíces o para reducir las patentes cuando conviene para la mejor administración del territorio (descentralización industrial) o para estimular la investigación científica y técnica.

6. La mayoría de esas medidas selectivas se han creado poco a poco en forma experimental. Se han hecho esfuerzos por extenderlas y sistematizarlas mediante la idea del "cuasicontrato". Una profesión o una empresa determinada examina, de acuerdo con la administración, los objetivos que se propone lograr dentro del marco del Plan y se compromete a consagrar el máximo esfuerzo para alcanzarlo, a cambio de la promesa formal de los poderes públicos de acordarle ciertas ventajas a título preferencial.

En 1957 se concertó un "cuasicontrato" entre la industria del automóvil y el Ministro de Hacienda con el objeto de reservar para la exportación los dos tercios de la producción suplementaria, con relación a una época de referencia. Se comprobó su excepcional eficacia, ya que el volumen de las transacciones con el exterior de esa rama ha crecido de menos del 10 al 50 por ciento del total en tres años.

En la actualidad, los "cuasicontratos" se están aplicando en las industrias que fabrican bienes de capital y productos alimenticios.

Por último, es posible que en ciertos sectores y para determinadas regiones, el estado recurra a la iniciativa pública, sin que ello signifique, desde luego, excluir la cooperación con las empresas privadas.

Algunas personas han pensado en llevar a cabo una experiencia de esta índole en algún sector menos avanzado de la economía francesa como el de las máquinas-herramientas, o en una región por desarrollar, como la Bretaña.

Se ha llegado inclusive a una especie de "nacionalización" de la imaginación, creando la SODIC, filial de 4 grandes cajas públicas, para que sirva de sociedad de estudio con miras a la conversión y la descentralización industriales.

VII. ENSAYO DE JUICIO CRITICO

1. Introducción

La planificación francesa no está a cubierto de la crítica; se la ha criticado ampliamente, hasta en Francia, sobre todo durante la preparación y discusión del cuarto Plan.

Antes de exponer en forma sumaria los principales puntos sobre los cuales puede recaer dicha crítica, es necesario hacer dos observaciones preliminares:

a) En sus 15 años de existencia, la planificación francesa ha evolucionado mucho. Prueba de ello es el cambio de nombre del cuarto Plan, que se intitula: Plan de Desarrollo Económico y Social mientras que los anteriores se llamaron Planes de Modernización y de Equipamiento. Esta evolución continuará, sin duda alguna, en lo futuro. La experiencia acumulada durante la preparación del cuarto Plan permite en estos momentos estudiar el perfeccionamiento de los métodos que podrán utilizarse para la preparación del quinto Plan.[20]

b) La planificación francesa siempre se ha definido de un modo eminentemente empírico, teniendo en cuenta el marco económico y social en el cual debe ejecutarse. Los métodos técnicos que utiliza dependen del cuadro institucional y político en que se emplean. Sin embargo, puede parecer legítimo en una exposición crítica trazar una distinción entre las insuficiencias técnicas y los problemas institucionales. Estos últimos se resumen fundamentalmente en la cuestión del carácter democrático del Plan.

Cabe mencionar en especial el problema de la proyección del comercio exterior, que plantea problemas técnicos y también de política internacional.

Por último, habría que dilucidar un asunto fundamental, que no incumbe sólo a la planificación francesa, cual es la posibilidad y el sentido de la planificación en una economía en que se concede un lugar de gran importancia a la iniciativa privada y a las fuerzas del mercado.

2. Las deficiencias técnicas

Se han hecho algunos reparos a los métodos empleados en la preparación del Plan. Las críticas fundamentales se refieren al hecho de que los planificadores no han presentado de una manera suficientemente explícita las variantes alternativas para permitir un esclarecimiento completo de las elecciones exigidas a los organismos políticos.

El Plan, tal como ha sido estructurado, presenta una posible solución para el desarrollo hasta el año 1965; más no hay garantía alguna de que esa solución sea la mejor. Se ha tenido el mayor cuidado en asegurarse que el Plan presente una situación de equilibrio; pero no se ha podido dedicar el mismo cuidado a estudiar el carácter óptimo del Plan. Ciertamente, el método de aproximaciones sucesivas permite reunir gran cantidad de datos y asociar diversos grupos a la elaboración del Plan; pero su ejecución resulta confusa y los resultados que se obtienen son ambiguos. Esta crítica se expresa algunas veces en forma más técnica diciendo que el Plan debiera formalizarse en un modelo global, haciendo aparecer de una manera clara las relaciones entre los distintos parámetros.

También se ha objetado que el Plan no precisa la na-

[20] El quinto Plan deberá ponerse en práctica a principios de 1966. Su preparación efectiva comenzará hacia fines de 1962.

turaleza de los vínculos existentes entre los objetivos propuestos y las medidas necesarias para su realización.

Otras críticas se han referido a puntos más precisos: a la falta de rigor en la relación que existe entre las producciones, las productividades, y los coeficientes de capital aceptados para cada rama de actividad; a las incertidumbres de una proyección efectuada a precios constantes; a la inexistencia de estudios de financiamiento por rama de actividad; a las deficiencias que presenta la planificación regional.

Estas críticas son en gran parte legítimas. Los defectos técnicos de los métodos de la planificación francesa en la etapa actual de desarrollo no escapan a los planificadores. Actualmente se está llevando a cabo una serie de estudios para tratar de remediarlos, al menos en parte, antes de la preparación del quinto Plan.

a) *El estudio de las variantes y la definición del plan óptimo*

En el curso de la preparación del quinto Plan se intentarán formular en forma más explícita las elecciones fundamentales que incumben a los poderes políticos y la relación entre ellas y las medidas previstas para realizarlas.

Sin embargo, es poco probable que se pueda llegar a expresar la totalidad del Plan en forma de un modelo completamente formalizado. Aparentemente se tiende a la construcción de un esquema central no formalizado, alrededor del cual se intentará la exploración formalizada de variantes marginales. De este modo se podrían utilizar, por lo menos en forma limitada, los recursos técnicos de la programación lineal sin dejar de usar el método de las aproximaciones sucesivas para el esquema central del Plan.

Dichos estudios deberían ser precedidos por un inventario lo más completo posible de los distintos tipos de variantes. En efecto, habría que explorar no solamente las variantes que introducen objetivos alternativos, sino también las que toman en cuenta las incertidumbres que existen sobre los distintos coeficientes (coeficientes técnicos, coeficientes de capital, elasticidades de consumo, propensiones a las importaciones, etc.) y sobre las hipótesis generales del Plan.

Estos estudios de variantes están ligados también a otros trabajos y al perfeccionamiento de los instrumentos estadísticos disponibles en la actualidad:

i) Estudios monográficos detallados, rama por rama, que permitan mejorar el conocimiento de las técnicas alternativas y relacionar las producciones, las productividades y los coeficientes de capital. La multiplicación de esos estudios particulares dejaría en pie difíciles problemas de condensación para reponer dentro del marco macroeconómico los resultados obtenidos en la escala microeconómica.

ii) El perfeccionamiento de las estadísticas relativas a la distribución de los ingresos. Esta información es especialmente deficiente en Francia; es indispensable perfeccionarla mucho si se desea comprometerse seriamente en una política de ingresos.

iii) Un estudio de la influencia que ejercen los precios sobre las relaciones entre las distintas ramas y sobre el equilibrio global. Al respecto, los trabajos deberían desenvolverse en el sentido indicado por un estudio ya efectuado cuando se preparó el cuarto Plan, pero que no ha sido integrado directamente en éste.[21]

b) *Ampliación del estudio prospectivo*

Los trabajos del cuarto Plan fueron explicados en un estudio preliminar relativo al año 1975. En la preparación del quinto Plan se necesita mayor audacia. Es por ello que el Comisariado General del Plan reúne ya los elementos para un estudio prospectivo hasta 1985 que, antes que una extrapolación del pasado, será un intento de selección de hechos indicadores del futuro y un ensayo de apreciación de las consecuencias principales de ellos que pueden esperarse.

c) *Planificación regional*

Como ya se ha mencionado, el cuarto Plan sólo ha permitido a este respecto trazar los primeros rudimentos de una orientación. La preparación del quinto Plan deberá tener en cuenta los resultados del método de tramos operativos que se pondrá en ejecución en los próximos meses.

3. Las insuficiencias del proceso democrático

Este es el punto sobre el cual se concentró el mayor número de críticas durante la preparación y la discusión del cuarto Plan. Las críticas se refirieron sobre todo a estos dos puntos:

a) el papel restringido del Parlamento que debió pronunciarse sobre el Plan completamente terminado sin poder discutir en su oportunidad la elección de las grandes orientaciones;

b) la participación insuficiente de los representantes de los trabajadores en los organismos de elaboración y de consulta.

De una manera general, pese a los progresos realizados en el cuarto Plan (el principal de los cuales es la consulta con el Consejo Económico y Social en el transcurso de la preparación del Plan, antes de comenzar la fase de elaboración) la opinión pública tiene mayor conciencia de la importancia de las orientaciones fundamentales y es más exigente en cuanto a la consulta democrática que debe acompañar a la elección de esas orientaciones.

Debe reconocerse que en toda la primera parte de la preparación, los técnicos han desempeñado hasta ahora un papel preponderante. Aun si se les supone independientes y objetivos, no están exentos del peligro de introducir en el Plan un enfoque personal. Son los primeros en desear que las autoridades representativas competentes puedan adoptar a tiempo decisiones conscientes.

Por otra parte, frente a la expresión "economía concertada" que se ha empleado para definir el estado actual de la economía francesa, se puede pensar que esa imagen da la impresión de una armonía que más que una realidad presente es una tendencia deseada. En efecto, aunque dos de las partes interesadas participan en las labores —la administración pública y las empresas privadas—, la tercera (los sindicatos obreros) desempeña actualmente un papel limitado.

Sobre esos dos puntos se han dado orientaciones para el quinto Plan. En la discusión del cuarto Plan en la

[21] Véase Natar y Tionet, *Le modéle a moyen terme a prix variables*, SEEF, Etudes de Comptabilité Nationale No. 3. 1962. (21)

Asamblea Nacional, el gobierno se comprometió especialmente a asociar el Parlamento a la discusión de las opciones preliminares del quinto Plan.

En cuanto a la participación de los sindicatos obreros en las comisiones de modernización y en los grupos de trabajo, sin duda alguna deberá ser reforzada, asegurando una representación más numerosa a la vez que confiando a los sindicalistas funciones de presidente y relator en ciertas comisiones.

Es cierto también que el Plan se juzgará en gran parte según la forma en que en la práctica se distribuyan los frutos de la expansión, cuya distribución equitativa ha sido formalmente proclamada como uno de los objetivos del cuarto Plan.

La hipótesis inicial de los trabajos del cuarto Plan a este respecto es bastante conservadora. Prevé el mantenimiento de la actual estructura de distribución de los ingresos (los ingresos de todos los grupos se multiplican por el mismo coeficiente). Solamente después se han estudiado variantes marginales destinadas a mejorar en forma más que proporcional la situación de ciertas categorías menos favorecidas.

Es indudable que el porvenir de la planificación en Francia está vinculado en parte a la posibilidad de definir y cumplir una política de elevación del ingreso a largo plazo. En este sentido los poderes públicos han expresado las intenciones más loables. El futuro dirá si están destinadas a ser letra muerta o si se podrá elaborar una especie de "contrato de progreso" en virtud del cual el gobierno, sobre la base de los resultados alcanzados por el Plan (que al igual que el contrato será objeto de una confrontación anual) asumiría, dentro de los límites de su competencia, cierto número de compromisos o hasta de decisiones inmediatas, en materia de ingresos y, en especial, de salarios.

La realización de un verdadero proceso democrático supone la creación de instrumentos de consulta suficientemente descentralizados y coordinados entre sí para que permitan obtener una síntesis equilibrada. El Plan está basado sobre el principio implícito de que el libre juego de la ley de la oferta y la demanda no basta para alcanzar la satisfacción máxima de las necesidades de la colectividad. Es necesario, pues, que la voluntad colectiva pueda expresarse por vías múltiples que permitan a los diferentes grupos (trabajadores, consumidores, etc.) y a los distintos centros de interés humano (vivienda, esparcimiento, cultura, etc.) expresar su punto de vista.

En la actualidad los instrumentos de consulta son muy numerosos y diversos: comisiones de modernización, grupos de trabajo, Consejo Económico y Social, Consejo Superior del Plan. La función de cada uno no está aún perfectamente definida y la coordinación de sus intervenciones sigue siendo incierta. El control de la ejecución del cuarto Plan debería permitir alcanzar en la práctica la coordinación entre estos diferentes organismos.

Un problema sumamente importante que se plantea a toda planificación que se desea democrática es el de la coordinación de los trabajos técnicos y las decisiones políticas. Dicho problema es tanto más delicado cuanto más amplia es la discusión y más completo el procedimiento de consulta. Presupone una disciplina estricta en el desarrollo de las operaciones y un programa bien regulado.

Supone sobre todo que pueda encontrarse un lenguaje común entre los técnicos y los representantes de la nación. Una de las condiciones que deben cumplirse para ellos es una difusión suficientemente amplia de conocimientos económicos precisos que permita a todos los organismos de consulta y de decisión tener conciencia de las necesidades de coherencia y de las limitaciones impuestas por la realidad económica.

La realización de una verdadera planificación democrática supone que pueda plantearse el problema de la finalidad del Plan. Entramos aquí en un dominio que está más allá de la planificación misma: el de la posibilidad de una meta colectiva para la sociedad considerada. Dicho problema se examinará brevemente más adelante.

4. Límites de la planificación en un solo país

La forma en que está tratado el comercio exterior en el Plan es todavía muy rudimentaria. Es sin duda un punto débil, tanto más lamentable cuanto que Francia está abriendo más sus fronteras y, en consecuencia, aumentando la participación del comercio exterior en su producto nacional bruto. Los motivos de esta deficiencia son a la vez técnicos y generales.

Es un hecho que faltan actualmente estudios serios sobre la evolución del comercio exterior. Sería indispensable disponer de análisis históricos de las corrientes de intercambio en relación con el desarrollo de las diversas regiones del mundo. Sería un primer paso para tentar proyecciones más sólidas. Tal trabajo representa un gran esfuerzo, pues requiere un análisis detallado sobre gran número de grupos de productoos y según las principales regiones del mundo.

Pero de todos modos, aun disponiendo de estudios técnicos mucho más serios que los realizados hasta la fecha, se tropezaría muy pronto con otras limitaciones. Sería necesario disponer de proyecciones coherentes de la evolución económica de otros países, tanto con respecto a su producción interna como a las tendencias de su propio comercio exterior.

Como se ha visto, actualmente se dispone de una información bastante rudimentaria acerca de las perspectivas de desarrollo económico de los diferentes países, y esto ocurre dentro del limitado marco de la Comunidad Económica Europea. Con mayor razón faltan proyecciones coherentes aplicables al conjunto de la economía mundial.

Mientras tanto, un país como Francia, empeñado en elaborar una proyección completa de su economía, se ve obligado a considerar su comercio exterior como estrategia. Debe tener en cuenta los aspectos aleatorios que implica la ignorancia de las intenciones de sus asociados comerciales. En particular, debe prever en el Plan un saldo favorable de su balance comercial superior al que sería necesario si se dispusiera de una proyección concertada. El Sr. Pierre Masse ha llegado a decir que "en el momento actual las previsiones del comercio exterior se hacen en el contexto de la teoría de juegos, en la que siempre se debe contar con una voluntad adversa".[22]

Es indudable que, como resultado de esta situación, hay en cada país, considerado aisladamente y en el conjunto de la economía mundial, un desaprovechamiento de recursos. Una mejor información recíproca permitiría orientar la competencia internacional, dirigir con conocimiento de causa la especialización técnica en los países

[22] Pierre Masse, *Situation et perspectives de la planification française. Communication au colloque sur la planification democratique*, marzo de 1962 (19).

industriales y, sobre todo, garantizar perspectivas más seguras a los países en vías de desarrollo.

Es posible observar actualmente un movimiento de ideas en este sentido y es de esperar que pueda organizarse poco a poco una información mutua y una confrontación de perspectivas de política de largo plazo de los diferentes países.

Hace muchos años que Bélgica creó una Oficina de programación que prepara un programa de desarrollo de mediano y largo plazo. Por intermedio de su Ministro del Presupuesto, el señor La Malfa, también Italia acaba de afirmar su propósito de emprender el camino de una programación de conjunto. Gran Bretaña creó hace unos meses el *National Economic Development Council* acompañado por el establecimiento de un departamento técnico no sin afinidad con el *Cammissariat* del Plan francés.

También las organizaciones internacionales se preocupan por trazar proyecciones a largo plazo. El primer Consejo de Ministros de la OCDE fijó en noviembre de 1961 una meta de crecimiento global del 50 por ciento para los 20 países miembros en la década 1960-70. Actualmente se está realizando en la Organización un trabajo de largo aliento para estudiar las posibilidades de concretar ese objetivo global.

Finalmente, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha decidido la creación de un Centro de proyecciones y programación destinado a confrontar las perspectivas de desarrollo a largo plazo previstas en los diferentes países y a elaborar un cuadro mundial de proyección dentro del cual podrían integrarse los trabajos nacionales. Esta última iniciativa será particularmente valiosa para estudiar las relaciones de los países desarrollados entre sí y, sobre todo, las perspectivas para las relaciones entre los países desarrollados y las naciones en vías de desarrollo.

5. Planificación y economía descentralizada

Al finalizar este análisis, resulta difícil dejar de evocar un problema fundamental: "¿Puede planificarse una economía descentralizada de tipo capitalista?". Evidentemente es imposible responder a esta pregunta en forma definitiva; nos contentaremos con exponer algunas reflexiones.

a) Está ampliamente extendida la impresión de que existe una contradicción fundamental entre la planificación y un régimen de libre empresa. Dicha contradicción ha sido afirmada tanto por los marxistas ortodoxos como por los neoliberales.

Muchas veces se han formulado críticas contradictorias a la planificación francesa: por una parte se le ha reprochado el ser un obstáculo para la iniciativa y el amenazar de muerte a la libre competencia; por la otra el ser una superestructura ilusoria y no cambiar en realidad sino muy poco de lo que de todos modos ocurriría sin ella en la evolución normal de los hechos.

Uno podría sentirse tentado de responder a esos reparos señalando el hecho del notable crecimiento experimentado por la economía francesa desde hace diez años. Pero tal respuesta sería insuficiente. En efecto, es muy difícil apreciar el papel exacto que ha desempeñado el Plan en el resurgimiento de la economía francesa. Por otra parte, podría oponerse a ese argumento el crecimiento todavía más rápido de otros países (como Alemania, por ejemplo) en los cuales la doctrina oficial sigue siendo contraria a la planificación.

Sería una respuesta más valedera decir que el Plan francés es un plan de ramas y no de empresas. Salvo en el caso excepcional de ramas de actividad muy concentradas, constituidas por una o varias unidades (energía, siderurgia, ciertas actividades de la química o mecánica, etc.), el Plan no interviene directamente en los programas particulares de las empresas. Deja a cada una el cuidado de desarrollar su propia actividad según su criterio y mantiene así una importante medida de competencia en la vida económica.

El problema se reduciría entonces a la posibilidad de que los poderes públicos garantizaron la buena ejecución del Plan recurriendo a medios indirectos, en especial los medios fiscales y financieros que ya hemos examinado rápidamente más arriba.

Puede pensarse que el manejo de esos instrumentos se irá perfeccionando. Ello depende del progreso de las técnicas económicas y de la práctica de su empleo, pero también depende de la independencia y la autoridad del estado.

b) Podría caracterizarse la planificación francesa como una planificación "indicativa" en contraposición a la llamada planificación "imperativa", que sería la que se aplica en los países del Este. Nos parece que el problema queda mal planteado en esos términos.

Una planificación carece de sentido si no se propone influir sobre el curso de los acontecimientos, es decir, si no se fija objetivos distintos a los que se lograrían por el desenvolvimiento espontáneo de la vida económica. En consecuencia, ninguna planificación es puramente indicativa.

Por otra parte, es imposible una planificación totalmente imperativa, es decir, que establezca en el menor detalle los objetivos de cada unidad económica. En verdad existe cada vez menos. Desde hace algunos años se observa, por ejemplo, una evolución significativa de la planificación soviética, que en ciertos campos se esfuerza por reemplazar las medidas administrativas por medios indirectos de orientación económica, reduce el número de objetivos detallados, da un cierto papel a los precios y, en ciertos campos, un comienzo de autonomía a las empresas.

Toda planificación es a la vez imperativa e indicativa. El Sr. Pierre Masse, Comisario General del Plan, ha propuesto definir la planificación francesa como una "planificación activa, que implica que se introduzcan en la estructura por ella trazada las acciones destinadas a convertir el plan en realidad".[23]

c) En lugar de seguir la discusión en términos abstractos que cubren una realidad mal definida, quizás sea útil formularse las preguntas siguientes: "¿Cuál es la parte del Plan que tiene en cuenta las tendencias espontáneas?" "¿Cuál es la parte reservada a objetivos definidos voluntariamente?" y formular, con respecto al segundo punto, una pregunta subsidiaria no menos importante: "¿La voluntad de quién (de qué persona, qué grupo, qué organización) se ha tenido en cuenta al adoptar las decisiones?".

Dichas preguntas deben plantearse no con respecto al Plan en conjunto sino sector por sector y, con respecto a cada una de las decisiones elementales, para cada cifra incluida en la síntesis final. Pueden citarse algunos ejemplos a propósito del cuarto Plan. Hemos evocado la orientación deliberada en favor de las inversiones públicas destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad

[23] *Ibid.*

y, entre las mismas, la prioridad asignada a las inversiones escolares.

Hemos citado igualmente los arbitrajes pronunciados a propósito de la importación de artículos textiles, de los objetivos de la producción de automóviles, etc.

Realizar tal análisis completo y detallado para cada una de las cifras incluidas en el Plan es tarea sumamente ardua. Las decisiones efectivas se adoptan al cabo de un complejo proceso de discusiones, presiones, negociaciones, compromisos, que pone en juego a numerosos centros de decisión. Es extremadamente difícil reunir una información completa y objetiva sobre la evolución real de los acontecimientos que llevan a tal o cual decisión. Además, ese proceso pone en acción fuerzas sociales diversas y estrategias complicadas y a veces cambiantes. Su acción debe ser interpretada y a esta altura interviene la visión que cada cual pueda tener de la situación económica y social del país.

d) Se ha solido decir con intención de crítica que la planificación francesa es una realidad ambigua. Esa ambigüedad es evidente; es el reflejo de cuanto ocurre en la sociedad francesa, actualmente en plena evolución. Las líneas de fuerza, la orientación de esa transformación no se perciben todavía con claridad. Pueden señalarse sin embargo los fenómenos siguientes: *i*) una "erupción" demográfica que hará madurar dentro de algunos años a "una nueva ola" nacida después de la guerra, y cuyas tendencias son poco conocidas todavía; *ii*) el rápido paso a la sociedad de consumo con sus consecuencias para los hábitos de vida y las ideas sociales y políticas; *iii*) las transformaciones de las condiciones de la vida política con respecto a las cuales es difícil distinguir lo que es un fenómeno pasajero y lo que es una orientación más fundamental; *iv*) los cambios en la mentalidad de los dirigentes de empresa, en especial de los que representan las fuerzas económicas principales, sean privadas o públicas; *v*) la existencia dentro de la administración francesa (y en especial en sus grupos técnicos y económicos) de una tendencia a considerarse como una fuerza autónoma consciente de sí misma frente a los intereses privados y al poder político. Dicha tendencia se ha calificado a veces de "tecnocrática".

Todo ello se refleja en el Plan, cuya preparación constituye un campo privilegiado para el juego de las diversas fuerzas sociales. Pero, inversamente, la existencia del Plan no ha dejado de influir en el comportamiento de dichas fuerzas. Anteriormente pudimos observar cómo el Plan ha modificado de hecho el comportamiento de organismos públicos tradicionales como las Direcciones de Presupuesto y del Tesoro, y cómo ha influido en el comportamiento de las industrias privadas. Muchas de éstas admiten actualmente al Plan como el marco natural de sus propias actividades.[24]

e) La existencia de un Plan en caso alguno puede suprimir los antagonismos que existan en la sociedad considerada. El Plan no dispone de un instrumento mágico para unificar una sociedad dividida.

No corresponde al técnico juzgar si una sociedad determinada está suficientemente unificada para poder expresar conscientemente una finalidad común para el futuro a largo plazo; si sus contradicciones internas son secundarias con relación a la conciencia colectiva que pueda tener de su futuro. En otras palabras, no le compete al técnico juzgar si los organismos políticos de la nación efectivamente son representativos de una voluntad común suficientemente general.

Si se supone cumplida esta condición básica, se puede pensar que el Plan es un instrumento privilegiado para expresar ese futuro común. Es posible esperar que el futuro progreso de las técnicas de planificación, todavía en su infancia, permita un día a la comunidad traducir su visión del futuro en elecciones más precisas y razonadas.

Con esa proyección el juego del mercado no se desarrollaría ya a ciegas como ha acontecido en el pasado, en una etapa muy primitiva de la evolución económica. Estaría iluminado por el progreso de las técnicas de proyección y de orientación inteligente de la economía.

La existencia de una planificación sería así una de las condiciones fundamentales —no suficiente, pero sí necesaria— para el ejercicio de una verdadera democracia.

En fin, la existencia de la planificación francesa parece demostrar que aun en las sociedades divididas, aunque la planificación no suprime los conflictos internos, por lo menos tiende a hacerlos menos ciegos. Permite que se desarrollen dentro del marco de un mejor conocimiento que las partes en lucha adquieren de la situación económica presente y de las posibilidades ofrecidas para el futuro.

Puede esperarse que esta tendencia tenga el efecto de hacer que los conflictos sean más realistas, que se concentren sobre la elección concreta entre diferentes alternativas de desarrollo más que sobre las oposiciones de carácter pasional o ideológico.

---

[24] Un pequeño ejemplo que atañe a la sucursal francesa de una gran compañía internacional: La Société Shell-Berre acaba de publicar para uso de su personal un folleto de amplia difusión titulado "¿Qué es el IV Plan?" (24).

VIII. CONCLUSION

La planificación francesa está actualmente de moda. Está de moda en Francia misma. Las críticas formuladas durante la preparación y discusión del cuarto Plan se dirigieron sobre todo contra la política gubernamental. Hasta los opositores decididos de esa política han creído justo reconocer el valor de las técnicas y la calidad de los planificadores que las aplicaron.

Está de moda en el exterior. Desde hace algunos meses se han multiplicado en la prensa mundial las notas sobre el Plan francés. Ahora es de buen tono que los economistas y funcionarios extranjeros vengan a París para informarse directamente.

No es sin cierta inquietud que los planificadores franceses ven así convertirse al Plan en "vedette" internacional. Saben que el instrumento que han creado tiene cierto valor; pero son los primeros en reconocer sus limitaciones y deficiencias. Temen que un entusiasmo algo ciego se vea luego seguido de decepciones. Saben además muy bien que esas técnicas de planificación renacieron y se desarrollaron dentro de un medio determinado y que sería vano cualquier intento de aplicarlas a medios distintos.

Si aceptan exponer esas técnicas con cierto detalle y acaso con alguna complacencia, es porque esperan que

una descripción precisa, sin tratar de ocultar las deficiencias, permita descender del mito a la realidad. Esperan que el lector obtenga algún beneficio.

No creen que ese beneficio resida sobre todo en la originalidad de los métodos. En efecto, nada tiene de notable el proceso técnico mismo, muy simple en principio, complicado en su ejecución y que sólo se caracteriza por algunas innovaciones de detalle. En la planificación francesa no se encontrará una receta sensacional, aplicable en todos los tiempos y en todos los lugares.

Pero opinan que se podría obtener algún provecho reflexionando sobre algunas de sus características fundamentales y que esas reflexiones podrían aportar alguna luz a los técnicos que se encuentran en circunstancias y ambientes muy distintos.

La planificación francesa se caracteriza por su empirismo. Durante largo tiempo careció de fundamentos teóricos. Después de 15 años de práctica apenas comienzan a delinearse, y eso con vacilaciones. Dicho empirismo se traduce en una constante adaptación al medio económico y social.

En la práctica, la planificación francesa está cada vez más ligada a la vida administrativa. Trata de acentuar su carácter operativo asociando los objetivos definidos con las medidas necesarias para alcanzarlos.

La planificación francesa descansa sobre una cooperación bastante amplia. Asocia a la elaboración del Plan a un respetable número de representantes de los diversos grupos sociales. Esta asociación se efectúa en un proceso complejo y con frecuencia confuso; los resultados son ambiguos. No obstante, y sin pretender que ha vencido todas las oposiciones, puede decirse que ha creado en torno al Plan un amplio campo en que todas las partes están de acuerdo, lo que facilita considerablemente su ejecución.

En resumen, la planificación francesa tiene como mérito principal constituir una experiencia original única en su especie en la actualidad.

Como se expresa en la introducción al proyecto de ley del cuarto Plan, "El Plan aborda así un dominio que escapaba hasta ahora, en los países occidentales, a la definición de una política de conjunto. Intenta resolver la aparente contradicción entre libertad y disciplina, aunque es cierto que la medida de una y otra varía según las circunstancias. Es mucho lo que está en juego: la expansión de la estabilidad y la justicia social.[25]

Esta experiencia se desarrolla en una economía industrializada de estructura compleja, en una sociedad en rápida evolución, pero se ha hecho hasta el presente sin necesidad de profundos cambios institucionales. En circunstancias particulares, ha podido obtener ciertos resultados conservando siempre un carácter que algunos califican de tecnocrático.

Evidentemente, son muy distintos los problemas en los países en que el desarrollo requiere transformaciones mucho más profundas, en los cuales los problemas de equilibrio a largo plazo son quizá menos importantes que el hecho de esclarecer la elección crucial y fundamental entre vías de desarrollo muy divergentes, y en donde los instrumentos estadísticos y contables no son equivalentes a los que existen en Francia.

Pese a todo, se ha pensado que, aun en condiciones muy distintas, puede ser útil estudiar la forma en que se ha implantado y desarrollado la planificación francesa en su propio medio. Se ha pensado que aunque no se ofrezcan al lector soluciones inmediatas aplicables, este examen podrá serle útil para comprender mejor sus propios problemas.

[25] Assemblée Nationale, *Projet de Loi portant approbation du Plan de développement économique et social.* (1)

BIBLIOGRAFIA

(1) Assemblée Nationale, *Projet de Loi portant approbation du Plan de développement économique et social.* 3 tomos. 29 de febrero de 1961.

(2) Les Comptes de la Nation. Volume I: Les Comptes. Volume II: Les méthodes, Imprimerie Nationale, 1960.

(3) Commissariat Général au Plan, *4ème. Plan 1962-1965, Rapport Général de la Commission de l'Economie Générale et du Financement.*

(4) *Rapport Général de la Commission de la main-d'oeuvre.*

(5) *Rapport Général de la Commissión de l'agriculture.*

(6) *Rapport Général de la Commission de l'énergie.*

(7) *Rapport Général de la Commission des industries de transformation.*

(8) *Rapport Général de la Commission de l'équipement scolaire, universitaire et sportif.*

(9) *Projet de rapport du groupe de l'équilibre de la Commission de l'Economie Générale et du Financement,* julio de 1961.

(10) *Rapport introductif du groupe de l'équilibre de la Commission de l'Economie Générale et du Financement,* diciembre de 1960.

(11) *Directives adressées par le Gouvernement au Commissaire Général du Plan en vue de l'élaboration du IV Plan,* 8 de junio de 1960.

(12) *Indications sur les méthodes d'élaboration du IVème. Plan,* 14 de junio de 1960.

(13) *Note annexe aux directives générales aux Commissions de modernisation,* 29 de mayo de 1960.

(14) *Premières perspectives sur l'économie française en 1975,* agosto de 1959.

(15) *Les perspectives de l'économie française pour 1965,* febrero de 1960.

(16) *Synthèse définitive des travaux du IVème. Plan,* enero de 1962.

(16 bis) Institut National de la Statistique, *Schéma de modèle utilisé pour la préparation des esquisses du IVème. Plan,* 11 de julio de 1962.

(17) Commissariat Général du Plan, *La planification régionale,* 29 de diciembre de 1961.

(18) Commissariat Général du Plan, *Tranches opératoires régionales,* 30 de mayo de 1962.

(19) Pierre Masse, *Situation et Perspectives de la Planification française.*

(20) Pierre Masse, *French Methods of Planning*, 22 de abril de 1961.

(21) Nataf y Thionet, "*Le modèle à moyen terme à prix variables SEEF*", *Cahiers de comptabilité nationale No. 3*, 1962.

(22) Jacques Mayer, "Réponse à quelques questions sur les budgets économiques", *Cahiers de comptabilité nationale No. 2*, 1961.

(23) Naciones Unidas, *Evaluation of long term economic projections. Réponse de la France.* E/3379/Seld 3/7/1960.

(24) "Qu'est-ce-que le IVème. Plan?" *Bulletin d'information de la Société Shell-Berre.*

Anexo

LOS METODOS DE CALCULO ECONOMICO EMPLEADOS PARA LA DETERMINACION DE PROYECTOS ESPECIFICOS

Como ya se ha indicado, el Plan francés es un Plan de sectores, no un Plan de empresas. En la mayoría de los casos no toma en consideración los proyectos que son específicos de empresas particulares.

Sin embargo, ciertas ramas tienen tal importancia que sus proyectos específicos pueden influir directamente sobre el equilibrio general. Interesa conocer, por consiguiente, aunque sólo sea sumariamente, los métodos utilizados para calcular las inversiones de esas ramas, En verdad, aun en esos casos, no son las comisiones mismas las que se ocupan directamente de la elección de las inversiones; dicha elección la estudian las empresas.

Como regla general, el cálculo de los programas específicos se basa en el método de la elevación al máximo del beneficio actualizado.

En cierto número de casos puede recurrirse a las técnicas de la programación lineal, ya sea introduciendo el factor incertidumbre o sin él.

Los problemas de la elección de las inversiones están expuestos en la obra fundamental del señor Pierre Masse, *Le Choix des investissements* (Dunod, Paris, 1959).

Igualmente podrá leerse con provecho el libro del señor J. Lesourne *Techniques économiques et gestion industrielle* (Dunod, Paris, 1958).

Con respecto a la aplicación de esos métodos en las diversas ramas industriales, pueden consultarse los documentos siguientes:

Producción de energía eléctrica

Marcel Boiteux y Francis Bessière, *Sur l'emploi des méthodes globales et marginales dans le choix des investissements.*

Marcel Boiteux, "Le choix des equipements de production d'énergie électrique", Volumen 1, No. 1 de la *Revue de Recherche Opérationnelle.*

EDF, Etudes Economiques Génerales. *L'Etude à long terme des plans d'investissement à l'aide de la programmation linéaire.*

Transportes

Pierre Maillet, "Problèmes d'optimum dans le secteur des transports" *Etudes de comptabilité nationale No. 3*, 1962.

Centre de recherches mathématiques pour la planification (CERMAP), Note sur une formalisation des choix d'investissement et d'exploitation dans le secteur des transports, junio de 1962.

Productos de petróleo

Ministerio de Industria y Comercio (Dirección de Carburantes) y Société d'Etudes Pratiques de Recherche Opérationelle, "Etude de la Structure optimale de l'Industrie du raffinage et des transports de produits pétroliers", *Annales des Mines*, noviembre de 1958.

CEPAL. BOLETÍN ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA VOL. VIII. N. 1. PP. 187. AÑO 19263

Anexo I

METODOLOGIA USADA PARA LAS PROYECCIONES DE LA DEMANDA INTERNA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

1. Supuestos:

a) Crecimiento demográfico: 2.9 por ciento anual, igual para todos los grupos de ingresos;
b) Crecimiento del ingreso total: 6 por ciento anual, o 3 por ciento por habitante;
c) Crecimiento del consumo total de bienes y servicios: 5 por ciento anual, o 2 por ciento por habitante;
d) Crecimiento del consumo por grupos de ingresos:
  i) Grupo de altos ingresos: el consumo por habitante disminuiría 20 por ciento hasta 1980;
  ii) Grupo de medianos ingresos: el consumo por habitante aumentaría a razón de 2.1 por ciento anual;
  iii) Grupo de bajos ingresos: el consumo por habitante aumentaría a razón de 4.8 por ciento anual;
e) La actual distribución de la población por grupos de ingresos y su participación en el consumo total se estimó como sigue:

	Porciento de la población total	*Porciento del consumo total*
Grupo de altos ingresos (A) ..	5	24
Grupo de medianos ingresos (M)	45	60
Grupo de bajos ingresos (B) ..	50	16
Total	100	100

f) Consumo de productos agropecuarios con relación al consumo total: A, 25 por ciento; M, 45 por ciento; B, 65 por ciento.
g) Elasticidad de la demanda de productos agropecuarios con relación al consumo total: A, 0; M, 0.5; B, 0.75.
Para el grupo A se supuso que el consumo de productos agropecuarios por habitante se mantendría constante durante todo el período.

2. Suponiendo que el consumo total en 1960 fuera igual a 1 000 millones de unidades, el consumo por grupos —total y agropecuario— sería el siguiente:

	Consumo global (millones de unidades)		*Población (millones)*	*Consumo por habitante (unidades)*	
	Total	*Agrícola*		*Total*	*Agrícola*
Grupo A	240	60	10.3	23.30	5.83
Grupo M	600	270	92.7	6.47	2.91
Grupo B	160	104	103.0	1.55	1.01
Total.	*1 000*	*434*	*206.0*	*4.85*	*2.11*

3. Aplicando los coeficientes elasticidad-ingreso de la demanda y las tasas de crecimiento del consumo supuestos, resultan los siguientes aumentos de consumo agrícola para 1980:

	Tasa anual crecimiento consumo agrícola por habitante (porcientos)	*Indice en 1980 (1960=100)*	*Indice del consumo agrícola global en 1980*		*Consumo agrícola global en en 1980 (millones de unidades)*	*Consumo agrícola por habitante en 1980 (unidades)*
			(1960=100)	*Tasa anual (porcientos)*		
Grupo A	0	100	177	2.9	106	5.83
Grupo M	1.05	123	218	4.0	588	3.58
Grupo B	3.60	203	360	6.6	374	2.05
Total.	*1.70*	*139*	*246*	*4.6*	*1 068*	*2.93*

4. Las elasticidades medias que resultan son: 0.85 con respecto al consumo total y 0.57 con respecto al ingreso.

CEPAL. BOLETÍN ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA VOL.I N. 2. PP. 32-39. AÑO 1954

NOTA ESPECIAL SOBRE LOS CONCEPTOS Y METODOS UTILIZADOS POR LA CEPAL EN SUS ANALISIS DEL DESARROLLO ECONOMICO

1. Introducción

En el análisis sistemático de los problemas y características principales del desarrollo económico de los países de esta región, la Comisión Económica para América Latina utiliza ciertos métodos y conceptos que difieren en algunos aspectos de los que suelen adoptarse en las investigaciones que se realizan en este campo. Así ocurre con el *Estudio Económico* anual, con los estudios especiales de países y con los artículos sobre problemas concretos que publica la Comisión, en los que se concede gran importancia a conceptos macroeconómicos, como el producto bruto, el ingreso bruto, los bienes y servicios disponibles, el capital existente, la relación producto-capital, etc. El objeto de este artículo es hacer una exposición más detallada de estos conceptos, así como de sus antecedentes, importancia y justificación, describiendo al propio tiempo la naturaleza de los datos y metodología en que se apoyan.

Dada la copiosa bibliografía existente y la creciente atención que en los últimos años se ha venido prestando en América Latina a los conceptos de ingreso y, en general, a las cuentas nacionales, resulta superflua la mera repetición de los métodos y conceptos más difundidos. En cambio, estas notas se centrarán de preferencia en una explicación de cómo las características particulares del desarrollo económico de los países latinoamericanos han llevado a la CEPAL al expediente de reelaborar ciertos métodos tradicionales e incluso a veces a formular nuevos conceptos en vista de que parecen reflejar mejor las características señaladas. En efecto, el estudio del desarrollo económico de los países latinoamericanos no sólo requiere considerar el nivel del ingreso y la tasa global de crecimiento económico a través de la medición del producto bruto, sino también prestar mayor atención a los rápidos cambios estructurales que lo acompañan, cambios que se caracterizan sobre todo por modificaciones muy acentuadas en la contribución relativa de los diversos sectores de la actividad económica a ese producto bruto. El estudio de este último aspecto del desarrollo económico tiene sin duda especial interés, ya que se traduce en importantes transferencias de los factores productivos de un sector a otro y en cambios de su productividad respectiva.

Por otra parte, tanto la tasa global de desarrollo como los cambios estructurales a que se ha hecho referencia, se ven influenciados en alto grado por el volumen y la naturaleza de las transacciones que se realizan con el exterior. Por lo tanto, parece ineludible conceder también especial atención al análisis de la incidencia del sector externo en la economía nacional.

En relación con estas características fundamentales del análisis se examinarán en las páginas siguientes los principales conceptos y la metodología utilizada para su medición estadística.

2. Fuentes de información

Conviene aquí pasar breve revista a las fuentes de información que usa la CEPAL. En general, los datos estadísticos básicos se han obtenido directamente de las fuentes oficiales y semioficiales de cada país. Sin embargo, debido a la necesidad creciente de determinadas estadísticas y a los inevitables vacíos que presentan las informaciones nacionales, la CEPAL ha tenido que desplegar especiales esfuerzos para reunir el conjunto básico de cuentas nacionales que se precisa en sus estudios.

Aunque se han aprovechado al máximo las fuentes nacionales de estadística y no se ha escatimado esfuerzo alguno en estimular su desarrollo, la Comisión se ha visto obligada a llenar las principales lagunas bajo su propia responsabilidad. Así, por ejemplo, valiéndose de series estadísticas periódicas sobre producción, precios y comercio exterior, la CEPAL ha efectuado estimaciones del producto bruto de determinados países en períodos no cubiertos por las estimaciones oficiales; o ha elaborado estimaciones sobre los principales componentes del producto bruto por sectores de actividad y por tipo de gasto cuando la oficina especializada del país respectivo no podía proporcionar las informaciones correspondientes.

Cabe mencionar que la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas —en estrecha colaboración con la CEPAL— ha hecho ya mucho por mejorar la calidad, amplitud y actualidad de las estadísticas en todo el campo de las cuentas nacionales. Por ejemplo, esa Oficina ha elaborado normas que ha incorporado en manuales e informes especiales, y ha prestado ayuda directa a los países en materia estadística.[1] Como resultado de estos y otros esfuerzos realizados, se nota ya un gran progreso en la calidad de las estimaciones que ahora preparan los países latinoamericanos, aunque es preciso reconocer que todavía falta mucho por hacer para uniformar y mejorar las estimaciones actuales. Es de esperar, pues, que prosiga el progreso en este campo, ya que es evidente que sin una base de informaciones concretas y puestas al día resulta imposible todo análisis realista del desarrollo económico.

3. Los principales conceptos y su medición estadística

Se intentará a continuación encuadrar los conceptos básicos antes mencionados dentro del marco de los principales problemas que plantea el análisis del desarrollo económico. Se examinarán en primer término los con-

[1] Véanse en especial los siguientes informes publicados por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas: *Un sistema de cuentas nacionales y sus correspondientes cuadros estadísticos*, Estudios de Métodos, Serie F, Nº 2, 1953; *Conceptos y definiciones referentes a la formación de capital*, Estudios de Métodos, Serie F, Nº 3; *Methods of National Income Estimation*, Serie F, Nº 8, 1955.

ceptos relativos a la medición del nivel del ingreso y del ritmo de su crecimiento; se hará luego referencia a la medición de los cambios estructurales que acompañan a ese crecimiento; en seguida, se analizarán los conceptos que tienden a cuantificar el crecimiento de la capacidad productiva y su grado de utilización; y finalmente, se considerarán los conceptos que atañen a la medición de la incidencia del sector externo. Como aspecto complementario de los anteriores se tocarán también los problemas de conversión a alguna unidad común —el dólar de los Estados Unidos— de las diversas unidades monetarias nacionales.

a) *Medición del nivel del ingreso y de la tasa de su crecimiento*

En sus diversos estudios la CEPAL ha utilizado tres conceptos básicos para analizar el ritmo de crecimiento de los países latinoamericanos: el producto bruto, el ingreso bruto y los bienes y servicios disponibles.

La denominación de *producto bruto* es la expresión abreviada del concepto de producto geográfico bruto a precios de mercado, es decir, constituye una medición del valor en el mercado del producto atribuible a los factores de producción ubicados en un país o en el conjunto de América Latina. De acuerdo con esta definición, el producto bruto es en esencia una medida que refleja los resultados del esfuerzo productivo desplegado en la región de que se trata; por ello la CEPAL ha considerado que los cambios en el producto bruto por habitante, valorado a precios constantes de un año determinado, constituyen la medida más adecuada y práctica de la tasa de crecimiento económico.

Sin embargo, para muchos efectos, no basta con una cuantificación de las variaciones del producto bruto. Desde el momento en que se trata de economías que intercambian parte de su producción con otros países, los frutos del esfuerzo interno —tal como se reflejan en el producto bruto— pueden verse acrecentados o disminuídos en la medida en que se modifique la relación de precios bajo la cual tiene lugar ese intercambio. Así, por ejemplo, un aumento de los precios de las exportaciones en proporción mayor al que se registra en los precios de las importaciones, se traduciría de hecho en un crecimiento de los ingresos totales percibidos por los factores productivos, aun cuando no variara el producto bruto. Del mismo modo, una modificación de la relación de precios del intercambio en sentido contrario significaría prácticamente una transferencia al exterior de parte de los frutos obtenidos mediante el esfuerzo interno en la producción de bienes y servicios.

Las consideraciones anteriores han llevado a la adopción de un nuevo concepto que tiende precisamente a reflejar no sólo las variaciones del producto bruto, sino también el efecto de la relación de precios del intercambio que se le suma. A ello ha respondido la definición y utilización del concepto de *ingreso bruto.*

La expresión ingreso bruto equivale, pues, al producto bruto a precios de un año base (generalmente 1950) más la ganancia —o menos la pérdida— neta que resulta de las variaciones de la relación de precios del intercambio exterior.

En los análisis económicos que se hacen fuera de América Latina no se ha dado importancia hasta ahora —al menos en forma explícita— al concepto de ingreso bruto en el sentido en que lo maneja la CEPAL.[2] Ello puede atribuirse a que en zonas tan vastas como los Estados Unidos y Europa el efecto de la relación de precios del intercambio es más bien reducido en comparación con la magnitud de su producto bruto. En cambio, América Latina no sólo exporta una proporción relativamente grande (cerca de una quinta parte) del producto bruto, sino que además en sus exportaciones cuentan sobre todo las materias primas y los alimentos, cuyos precios se comportan en forma inestable. Como prueba de ello, puede mencionarse el hecho de que durante el quinquenio 1945 a 1950, la relación de precios del intercambio en el conjunto de América Latina mejoró en alrededor de dos tercios, mejoramiento que fué más acentuado todavía en el caso de los países exportadores de café y cacao. En cambio, durante los años de la crisis 1930-33, la relación de precios del intercambio de América Latina se deterioró en alrededor de un 25 por ciento en comparación con el nivel de 1925-29.

El otro factor que ha sido necesario considerar en el análisis del desarrollo económico es la posibilidad de que se presenten excedentes de exportaciones o importaciones. A esto obedece el uso del concepto de *bienes y servicios disponibles* (que en otros estudios suele llamarse "disponibilidades totales"). Un excedente de exportaciones significa en realidad una reducción del *quantum* de bienes y servicios disponibles en el país, mientras que un excedente de importaciones representa una adición al producto bruto. Por lo tanto, los bienes y servicios disponibles pueden definirse como la suma del producto bruto más las importaciones menos las exportaciones de bienes y servicios. Desde otro punto de vista —y atendiendo al destino que se dé a los bienes y servicios disponibles—, este concepto se mide también como la suma del *consumo* más la *inversión bruta geográfica.*

También en este concepto se refleja la incidencia de los movimientos de capitales externos y los cambios en las tenencias de oro y divisas. Estos factores, expresados en precios constantes por intermedio del índice del valor unitario de las importaciones, en conjunto con el efecto de la relación de intercambio, explican la diferencia entre los valores a precios constantes de las importaciones y exportaciones de bienes y servicios.

La relación entre los tres conceptos reseñados se hará quizá más clara si se consulta el cuadro 1.

Cuadro 1

RELACION ENTRE LOS PRINCIPALES CONCEPTOS

	Gastos de consumo
más	*Inversión bruta*
igual a	BIENES Y SERVICIOS DISPONIBLES
más	Exportaciones de bienes y servicios
menos	*Importaciones de bienes y servicios*
igual a	PRODUCTO BRUTO
más	Efecto de la relación de precios del intercambio
igual a	INGRESO BRUTO

Examínense ahora algunos de los *principales problemas prácticos* que plantea la utilización de estos concep-

[2] Sin embargo, este concepto ha sido utilizado también por la Organización Europea de Cooperación Económica en sus estudios últimos. Véase, por ejemplo, "Statistics for National Product and Expenditure, 1938, 1947 to 1952", en OEEC *Statistical Bulletin,* 1954.

tos, así como ciertos aspectos específicos concernientes a los mismos y que son de importancia.

1) En primer lugar, cabe anotar que las estadísticas de ingreso y producto bruto proporcionadas por los distintos países suelen expresarse en unidades de moneda nacional y a precios corrientes de cada año. Por lo que toca al producto bruto, se dispone de una estimación oficial o semioficial[3] de las cifras correspondientes a cada país latinoamericano en 1950, pues muchas de las repúblicas levantaron en ese año censos demográficos y económicos que sirvieron para elaborar las estimaciones respectivas.[4] Como el nivel de precios se modifica permanentemente en casi todos los países latinoamericanos, no bastan las estimaciones a precios corrientes; para constituir una medida adecuada del crecimiento económico, las cifras de producto bruto deben expresarse primero en *precios constantes,* o sea, en función de los precios imperantes en un año dado. Sobre todo en los últimos dos o tres años, muchos países han podido proporcionar estimaciones a precios constantes del producto bruto global y aun de sus componentes, cifras que han sido de incalculable valor en muchos aspectos para los estudios de la CEPAL. En otros casos la Secretaría ha debido abordar directamente el problema de estimar el producto bruto a precios constantes. En general se ha seguido el método de extrapolar el producto bruto de 1950 como función de índices del *quantum* de la producción en el año base (1950). En otras palabras, se han tomado como punto de partida las cifras del producto bruto por sectores de actividad en 1950, que se han multiplicado por los índices del *quantum* correspondientes a cada una de esas actividades, a fin de estimar para los demás años el producto bruto originado en cada sector a los precios del año base. Cuando no se ha dispuesto de índices adecuados de producción, se ha procedido a deflacionar las estimaciones del producto bruto a precios corrientes por índices de precios, utilizándose en general el índice del costo de la vida. Sin embargo, los resultados no han sido siempre satisfactorios y suelen quedar sujetos a revisión, debido a que esos índices no son bastante representativos del nivel general de precios y a que su sistema de ponderaciones es deficiente en muchas ocasiones.

2) El *efecto de la relación de precios del intercambio,* ya mencionado, mide la ganancia o pérdida que resulta de las modificaciones de esa relación en comparación con el año base (1950). Se calcula multiplicando el valor de las exportaciones de bienes y servicios a precios constantes por las variaciones en el índice de la relación de precios del intercambio (o sea, el cociente entre el índice de valor unitario de las exportaciones y el de las importaciones).

La fórmula usada es entonces $E_o\, Q_e \left(\frac{P_e}{P_I} - 1 \right)$, en que E_o representa el valor de exportaciones de bienes y servicios en el año base, Q_e el índice del *quantum* de las exportaciones, P_e y P_I los índices de valor unitario de exportaciones e importaciones respectivamente.[5] El cuadro 2 (columnas A hasta D) presenta un ejemplo de este cálculo.

Es preciso señalar que el método descrito para medir el efecto de la relación de precios del intercambio no es todo lo riguroso que pudiera concebirse. En verdad, al proceder en esa forma sólo se toma en cuenta el valor efectivo de las exportaciones y no la posibilidad, por ejemplo, de que parte de los ingresos que éstas originan se apliquen a la cancelación de un excedente de importaciones efectuadas en un período anterior; o, por el contrario, que las importaciones en el año de que se trate puedan ser mayores que las exportaciones, lo que determinaría un déficit en el balance de pagos susceptible de financiarse mediante un aporte neto de capitales externos. En este último caso será difícil valorar estrictamente el efecto de la relación de precios del intercambio, pues éste se aplica sobre las exportaciones, sin tener en cuenta la posibilidad de que difieran del monto efectivamente importado. Mientras este déficit no sea financiado por una inversión extranjera a largo plazo, o mediante el empleo de reservas monetarias internacionales, habrá que compensar el exceso de importaciones con un futuro exceso de exportaciones.

Un ejemplo típico que puede ilustrar situaciones de esta índole es la acumulación de reservas de divisas a que se vieron forzados algunos países latinoamericanos durante los años de guerra, reservas que sólo pudieron emplearse posteriormente, cuando ya los precios de las importaciones habían aumentado en forma considerable. En tal caso, al computar el efecto de la relación de precios del intercambio considerando el *valor total* de las exportaciones de bienes y servicios como si éste hubiera sido utilizado inmediatamente en adquirir igual monto de importaciones, los resultados han subestimado en cierta magnitud la verdadera cuantía del efecto de la relación.

3) Puesto que la relación de precios del intercambio sólo puede ser calculada en comparación con un año base determinado, la ganancia o pérdida por efecto de la misma será por definición nula en el año base y no habrá en ese año diferencia alguna entre las cifras correspondientes al producto y al ingreso brutos. Asimismo, es preciso señalar que estos conceptos son idénticos para cualquier período cuando se expresan a precios corrien-

[3] Véase lista de fuentes y publicaciones en el Apéndice.

[4] Por esta razón en los últimos estudios publicados por la CEPAL se ha escogido el año 1950 como base para todos los cómputos. Esto no excluye, naturalmente, la posibilidad de que se adopten otros períodos como referencia más adecuada para la apreciación de ciertos factores. En el caso de la relación de precios del intercambio, por ejemplo, podría ser mucho más adecuado referir las comparaciones pertinentes al año 1945, que marcó un cambio en la tendencia a su deterioro que venía registrándose en períodos anteriores.

[5] Por razones prácticas, en los cálculos de la CEPAL se utiliza la fórmula de Laspeyres —con ponderaciones fijas— para los índices del *quantum,* y la fórmula de Paasche —que contempla ponderaciones basadas en las cifras de cada año— para los índices de valor unitario. En lo que atañe a la relación de precios del intercambio, cualquiera de las dos fórmulas conduciría a resultados igualmente válidos si se usa para computar los dos índices de precios que la determinan. Cabe advertir de paso que la forma en que se ha definido la relación de precios del intercambio equivale a decir que su efecto es igual a la diferencia entre las exportaciones deflacionadas primero por los precios de importación y luego por los de exportación, pues

$$E_o\, Q_e \left(\frac{P_e}{P_I} - 1 \right) = \frac{E}{P_e} \left(\frac{P_e}{P_I} - 1 \right) = \frac{E}{P_I} - \frac{E}{P_e}$$

en que se usan los mismos símbolos que arriba y en que E representa el valor corriente de exportaciones de bienes y servicios.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: PRODUCTO BRUTO, EFECTO DE LA RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO E INGRESO BRUTO, 1945, 1950 Y 1954

Años	*Exportaciones (Mil millones de dólares de 1950)* (A)	*Indice de relación de precios del intercambio (1950=100)* (B)	*Cambio en índice de relación de precios (respecto de 1950)* (C)	*Efecto de la relación de precios del intercambio* $(D)=\frac{(A)\times(C)}{100}$	*Producto bruto* (E)	*Ingreso bruto* (F)=(D)+(E)
				(Mil millones de dólares a precios de 1950)		
1945.	6,5	62	—38	—2,5	29,8	27,3
1950.	7,3	100	—	—	39,0	39,0
1954.	7,6	106	6	0,5	45,9	46,4

tes, pues en ese caso el efecto de la relación de precios estará de hecho incorporado a las cifras básicas.

4) En la mayoría de los países latinoamericanos el producto bruto no se calcula atendiendo a la composición de los gastos finales. Ello explica que el *consumo* deba obtenerse en forma residual, al restar de los bienes y servicios disponibles el valor estimado de la inversión bruta. De otra parte, por falta de datos adecuados sobre los gastos corrientes del sector público (incluídos el gobierno central, y los provinciales —o estatales— y municipales), no ha sido siempre posible clasificar el consumo total en privado y público.

Las informaciones relativas a la inversión bruta son en general más completas, aunque son dispares el alcance y calidad de las estimaciones proporcionadas por los distintos países. En cambio, no sucede lo mismo con las cifras de depreciación, para las que sólo se dispone de estimaciones más o menos burdas. Por ello, se ha omitido la presentación de series de inversión neta.[6]

Cuando los países han podido proporcionar las informaciones necesarias, se han incluído en la inversión bruta las cifras correspondientes a *variaciones de existencias*. Sin embargo, hay que señalar que las estimaciones respectivas son generalmente muy incompletas y afectas a un considerable margen de error. Por lo tanto, se ha preferido mostrar separadamente la inversión bruta en activos fijos y las variaciones de existencias. Es importante llamar la atención acerca de esta deficiencia de las estadísticas básicas, ya que la magnitud de esas variaciones puede ser elevada en ciertos períodos, al incluir aumentos o disminuciones de existencias de materias primas disponibles para la exportación (café, algodón, etc.).

5) Si bien los tres conceptos básicos a que se ha hecho referencia han llenado buena parte de las necesidades planteadas en los análisis efectuados por la Comisión, no puede descartarse naturalmente la posibilidad de que, al considerar ciertos problemas específicos, sea conveniente usar otros conceptos complementarios. Así por ejemplo, pudiera ser útil considerar el producto bruto no sólo en el sentido *geográfico* en que se ha definido aquí, sino también en términos de producto *nacional* bruto. Este último excluiría el ingreso neto de factores pagaderos en el exterior, es decir, las remesas de intereses, dividendos y utilidades de empresas extranjeras o de sus sucursales. En otras palabras, este concepto se refiere al ingreso que perciben los residentes de un país y no al ingreso que se atribuye a los factores de producción que operan dentro de sus límites geográficos, dejando de lado consideraciones de propiedad. La distinción entre el concepto "nacional" y el "geográfico" puede ser de especial importancia en países como Venezuela, en que las remesas de utilidades de inversiones extranjeras alcanzan cifras elevadas.

6) A fin de facilitar eventuales comparaciones, es importante mencionar la equivalencia entre los conceptos descritos y otras expresiones de frecuente utilización. El concepto de producto bruto en la forma en que lo emplea la CEPAL coincide con el de producto bruto *interno* a precios de mercado, según lo define en su informe el grupo de expertos en ingreso nacional nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas.[7] Se diferencia, en cambio, del producto *nacional* bruto a precios de mercado porque éste incluye el ingreso neto de factores pagaderos al resto del mundo. Una diferencia similar existe entre el concepto de ingreso bruto en la forma antes definida y el de *ingreso nacional bruto* utilizado en los estudios de la Organización de Cooperación Económica Europea y otros organismos internacionales.

b) *Medición de cambios estructurales*

Del mismo modo que se consideró que los cambios en el producto bruto por habitante constituían la mejor medición del crecimiento económico, la distribución del *producto bruto por ramas de actividad económica* (agricultura, minería, industria, etc.) se ha utilizado en los estudios de la CEPAL como el mejor medio de que se dispone para indicar las modificaciones en la estructura económica del conjunto de América Latina o en la de algunos países determinados.

Algunos países han hecho estimaciones del producto bruto por sectores económicos, y la CEPAL las ha utilizado siempre que han sido asequibles. En los casos en que las estimaciones oficiales sólo se refieren a un año (generalmente 1950), las cifras oficiales relativas al origen

[6] Esto explica también que desde el punto de vista práctico se haya considerado al producto *bruto* como la indicación más adecuada de la intensidad del desarrollo en lugar del producto *neto*, que en teoría constituiría una medida más correcta. Tomar este último exigiría la utilización de estimaciones muy poco fidedignas sobre las cargas de depreciación, a fin de restarlas del producto bruto.

[7] Véase *Un sistema de cuentas nacionales y sus correspondientes cuadros estadísticos*, en Estudios de Métodos, Serie F, Nº 2, Oficina de Estadística.

sectorial del producto bruto en este año se han extrapolado por medio de índices de volumen físico de la producción de la agricultura, minería, industria y construcción, a fin de obtener las estimaciones correspondientes a otros períodos.

En vista de las dificultades que entraña la medición de la producción física de aquellos sectores que suministran servicios, no pudo aplicarse en estos casos el mismo método. La contribución conjunta de estos sectores al producto bruto total se ha obtenido por un método indirecto. Primeramente, se ha calculado el producto bruto total a precios constantes deflacionando los valores corrientes, según las estimaciones oficiales, por índices de precios representativos de las variaciones del nivel general de los precios de la economía de cada país. A continuación, se ha deducido del producto bruto total el valor correspondiente a los sectores productores de bienes (agricultura, industria, minería y construcción). Por lo tanto, en estos casos, las estimaciones referentes al conjunto de los sectores que suministran servicios son un residuo y están sujetas a un mayor margen de error.

En relación con los cambios estructurales que acompañan al crecimiento económico, es importante también examinar los desplazamientos relativos y absolutos de *mano de obra* y *población económicamente activa*, así como los cambios de productividad. Por ejemplo, resulta imprescindible investigar y cuantificar la forma en que se van logrando los más altos niveles de ingreso, es decir, la medida en que ello se consigue a través de desplazamientos de población activa desde sectores de baja productividad a sectores de productividad más elevada, o merced a aumentos de la productividad dentro de cada uno de esos sectores. A esos efectos, la *productividad* se ha definido como el producto bruto por persona ocupada, ya sea en el conjunto de la economía o en sus ramas particulares.

Las estimaciones de población activa y su distribución entre los diversos sectores, que son indispensables para la evaluación antes indicada, se obtienen para años bases gracias a los censos demográficos y económicos que levantan los gobiernos. Los datos relativos a años intercensales y postcensales se interpolan o extrapolan a base de indicadores tales como el crecimiento de la población urbana, o los que provienen de los estudios de muestreo del empleo industrial, etc.

c) *La medición del crecimiento de la capacidad productiva y de su utilización*

El monto del producto nacional está en definitiva determinado por la capacidad productiva que se haya logrado acumular y por la utilización que se haga de la misma. El primero de estos elementos —es decir, la capacidad productiva instalada— se ha considerado en los estudios de la CEPAL bajo el concepto de *capital existente*.

Las cifras sobre capital existente utilizadas miden en principio el costo de reposición depreciado de todas las construcciones y bienes duraderos de producción valorados a precios de 1950. No se han evaluado la tierra, los bienes de consumo duradero, las existencias ni los metales monetarios. Al revés de lo que ocurre con las cifras de producto bruto, las estimaciones del capital existente suelen ser cifras extraoficiales y en general han sido preparadas por la CEPAL (casi siempre con la ayuda de economistas de los distintos países) en relación con estudios específicos del desarrollo económico de los países respectivos. Aun así, las estimaciones hechas hasta ahora se refieren sólo a ciertos países latinoamericanos, comprendidos desde luego los más importantes.

El procedimiento para calcular el capital existente puede resumirse de la siguiente manera. A base de las cifras del capital fijo empleado en diversas ramas de actividad, según los censos agrícolas, industriales, etc., se ha obtenido una evaluación del capital existente en un año dado en estos sectores. Para obtener el capital nacional se debió estimar el capital de los sectores económicos sobre los que no existen datos censales, o son incompletos. Por ejemplo, sólo en algunos países de América Latina se han realizado censos de transporte y comunicaciones, y la CEPAL ha tenido en estos casos que realizar sus propias estimaciones a base de datos parciales relativos al activo fijo, obtenidos de los balances anuales de las principales empresas de transportes (ferrocarriles, transporte automotor, transporte aéreo, transporte marítimo, etc.).

Las estimaciones del capital existente para los demás años se obtuvieron por un proceso de acumulación que consiste en agregar el valor de la inversión neta al capital existente del año anterior. La inversión neta se obtiene restando las estimaciones de depreciación del valor de la inversión bruta.[8]

Las series de capital existente se expresaron en precios de 1950 y se convirtieron a dólares del mismo año, conforme a las tasas de cambio que se describen más adelante.[9]

En cuanto al *grado de validez* de las estimaciones del capital existente, debe tenerse en consideración que las cifras censales que se toman como base adolecen de inexactitud y que, por lo tanto, las series de capital existente representan sólo aproximaciones burdas que deben utilizarse con muchas reservas.

La cobertura y métodos de evaluación del capital fijo en los censos, los márgenes de error de las estimaciones de depreciación, la preparación de estas series en precios constantes y la conversión en dólares, son las fuentes principales de inexactitud de las series de capital existente.

En vista de la heterogeneidad de las estadísticas básicas disponibles en los diferentes países latinoamericanos, las estimaciones del capital existente presentan también un distinto grado de validez.

Las series de capital existente se han utilizado, en conjunto con las del producto bruto, para el cálculo de la *relación producto-capital*, concepto éste que permite cuantificar el grado de utilización del capital existente o su productividad. Esta relación muestra la cantidad de producto que se obtiene en promedio por unidad de capital y se calcula dividiendo el producto bruto a precios constantes por el capital existente en el mismo año, expresado en precios constantes también. Por las reservas que merece la última serie, es claro que el nivel absoluto de las relaciones así derivadas puede estar sujeto a considerable error. Sin embargo, se estima que las variaciones a largo

[8] Ya se mencionó el carácter muy preliminar que tienen las cifras de depreciación. Si se considera el orden de magnitud de ambos totales (la depreciación se estima en 1955 en cerca de 10,9 mil millones de dólares de 1950 y el total del capital existente en América Latina en 106,7 mil millones de dólares de 1950), el margen de error en el primero tiene una influencia relativamente pequeña sobre el grado de exactitud del segundo.

[9] Véase el punto *e)*.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: CAPACIDAD DE PAGOS EN EL EXTERIOR Y CAPACIDAD PARA IMPORTAR
1945, 1950 Y 1954

(Millones de dólares a precios de 1950)

Años	*Exportaciones* (A)	*Efecto de la relación de precios del intercambio* (B)	*Entrada de capitales extranjeros a largo plazo* (C)	*Capacidad de pagos en el exterior* (D)=(A)+(B)+(C)	*Salida de capitales extranjeros a largo plazo* (E)	*Ingreso neto de factores pagadero al extranjero* (F)	*Capacidad para importar* (G)=(D)−(E)−(F)
1945.	6.522	−2.504	333	4.351	81	543	3.727
1950.	7.317	—	360	7.677	335	787	6.555
1954.	7.571	462	555	8.588	258	792	7.538

plazo (aunque no los cambios de año a año, salvo que éstos sean muy pronunciados) de las relaciones producto-capital reflejan de modo más o menos adecuado las tendencias de la productividad media del capital en los países latinoamericanos.

Por ejemplo, la serie de la relación producto-capital para Colombia, indica que desde 1925 hasta 1954 la productividad media de la economía aumentó de 0,21 a 0,35. Aun cuando la serie de capital, y en menor grado la serie de producto bruto, están sujetas a márgenes de error más o menos apreciables, es evidente que una variación de magnitud tan pronunciada permitiría concluir con certeza que ha habido un aumento de la productividad media en la economía colombiana durante los últimos 25 años. En cambio, las variaciones anuales observadas no tienen el mismo grado de validez, debido a que en períodos muy cortos la magnitud de estas variaciones encierra muchas veces escasa significación si se compara con el probable margen de error que afecta a las series.

d) *Medición de la incidencia del sector externo*

La incidencia del sector externo sobre una economía nacional puede considerarse desde distintos puntos de vista. Entre los diversos conceptos utilizados por la CEPAL en este sentido cabe mencionar la *capacidad de pagos en el exterior* y la *capacidad para importar* y sus factores determinantes.

La importancia analítica de estos conceptos se comprenderá mejor si se toma en cuenta que en los países latinoamericanos las importaciones contribuyen en una proporción importante a la disponibilidad de los diversos tipos de productos. Esto rige sobre todo para los bienes de capital, pues los bienes importados de este tipo constituyen una alta proporción con respecto a la inversión bruta total. Por lo tanto, cualquier variación apreciable de la capacidad para importar puede tener severas repercusiones sobre la economía nacional.

También es muy interesante relacionar los cambios que experimenta la capacidad para importar con las variaciones del producto bruto; como ejemplo cabe mencionar que la disparidad persistente entre la tasa de crecimiento del producto bruto y de la capacidad para importar registrada en períodos anteriores ha sido en muchos casos elemento decisivo para determinar la sustitución de importaciones por producción nacional.

La *capacidad de pagos en el exterior* resulta de la suma algebraica de las exportaciones de bienes y servicios, el efecto de la relación de precios del intercambio y la entrada de capitales extranjeros a largo plazo.[10] En el caso particular de cada país, los datos básicos para medir estos conceptos —salvo el de efecto de la relación de precios del intercambio— se obtienen de las cifras correspondientes al balance de pagos proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional y expresadas generalmente en dólares corrientes de los Estados Unidos. Las series en dólares constantes se obtienen por deflación, a base del índice de valor unitario de las importaciones. El efecto de la relación de precios del intercambio se calcula en la CEPAL conforme se ha explicado ya.[11]

La *capacidad para importar* puede definirse como el valor de los bienes y servicios que un país puede comprar en el exterior sin afectar sus reservas de oro y divisas y sin contraer deudas en el extranjero. Este concepto se mide estadísticamente como la suma algebraica de la capacidad de pagos en el exterior, la salida de capitales a largo plazo y el ingreso neto de factores pagadero en el extranjero.

El cuadro 3, tomado del *Estudio Económico de América Latina 1955*, constituye un ejemplo de cálculo de la capacidad de pagos en el exterior y de la capacidad para importar.

Otros instrumentos útiles para el análisis y la programación del desarrollo económico son los *coeficientes de importación*, que sirven para medir la proporción que representan los productos importados en el total de bienes y servicios disponibles. Con arreglo a este concepto, los coeficientes se calculan: *a*) para el total general, para el cual se obtiene la relación entre importaciones totales y bienes y servicios disponibles, y *b*) para las principales clases de productos: bienes de consumo, de capital, combustibles, materias primas, etc.[12]

Cada uno de estos coeficientes señala un aspecto significativo del papel que desempeñan las importaciones y su influencia sobre la economía nacional. Por ejemplo, el

[10] En la práctica resulta a menudo imposible distinguir entre los ingresos brutos de capital y los egresos, salvo en las transacciones oficiales. Como es bien sabido, las cifras de la inversión privada, tal como se incluyen en las estadísticas de balance de pagos, suelen reflejar los movimientos netos. Por lo tanto, en la medida en que ello ocurra se estará subestimando la capacidad de pagos en el exterior.

[11] Véase el párrafo correspondiente en el punto *a)*.

[12] Cabe señalar que, según las definiciones anteriores, estos coeficientes no pueden utilizarse como una indicación de la relación entre importaciones y la producción nacional de los diversos tipos de bienes.

coeficiente de bienes de consumo mide la proporción del consumo total de bienes y servicios que corresponde a productos importados. Del mismo modo, el coeficiente de importación de bienes de capital muestra qué parte de la inversión total ha estado constituída por bienes de capital importados. Como indicación de la importancia que puede tener el considerar estos coeficientes parciales, cabe mencionar que en el período 1950-54 el coeficiente total de importación de América Latina ascendía a alrededor de 15 por ciento; en cambio, los coeficientes parciales eran de 5 por ciento en los bienes de consumo, 35 por ciento en los bienes de capital y 6 por ciento en las materias primas y productos intermedios.

e) *La conversión a unidades monetarias comunes*

En varias etapas del análisis es necesario disponer de estimaciones expresadas en una unidad monetaria común, que suele ser el dólar de los Estados Unidos. El uso bastante generalizado de las estimaciones en dólares ha llegado a constituir uno de los rasgos característicos del *Estudio Económico* anual de la Secretaría. La necesidad de conversión se deriva de dos causas. En primer lugar, la conversión a una unidad monetaria común es un requisito ineludible para valorar los acontecimientos que abarcan el total de América Latina o un grupo de países considerados conjuntamente, así como para comparar los niveles absolutos de magnitudes económicas importantes entre distintos países. A este respecto, y como uno de tantos ejemplos de utilización de las conversiones, se podría mencionar la posibilidad de calcular la elasticidad-ingreso de la demanda de bienes de consumo a base de la composición de éste en países que tienen distintos niveles de ingreso por habitante. En segundo lugar, la conversión a dólares puede ser necesaria para integrar el sector externo con el interno de la economía, pues algunos países publican sus cifras de comercio exterior sólo en moneda extranjera, generalmente el dólar norteamericano. El problema resulta mucho más complejo en el caso de países que emplean tipos de cambio múltiples o que tienen un solo tipo de cambio que difiere en forma importante de la tasa de paridad (generalmente sobrevaluado).

En los *Estudios Económicos* más recientes las estimaciones del producto bruto y magnitudes semejantes se han expresado en función del dólar de los Estados Unidos con el poder de compra de 1950. El principal problema que se plantea para convertir a esos dólares las cifras en moneda nacional es indudablemente el de la determinación de los tipos de cambio adecuados.

Los tipos de cambio vigentes en 1950 se consideraron poco satisfactorios debido a los regímenes cambiarios a menudo complejos que existen en América Latina. Por lo tanto, el método empleado ha consistido en escoger la tasa de cambio de un año de preguerra —en que probablemente las tasas oficiales se aproximaban más a la paridad de poder de compra— y ajustar esos tipos de cambio de acuerdo con las variaciones relativas en los precios en el país respectivo y en los Estados Unidos.[13] Se han tenido también en cuenta aquellos otros factores significativos de que pudo disponerse en cada caso. Se reconoce que la aplicación de este procedimiento no constituye una solución satisfactoria, pues entraña inevitablemente el juicio particular del investigador. Sin embargo, no se dispone por el momento de otra alternativa mejor, dado que no existe un conjunto sistemático de informaciones sobre los precios de productos comunes en los distintos países. En otras palabras, los tipos de cambio establecidos a estos efectos deben considerarse sólo como *aproximaciones* de las paridades de poder de compra entre las monedas de los distintos países y el dólar de los Estados Unidos de 1950. Por otra parte, la falta de un conjunto sistemático de informaciones sobre los precios ha impedido establecer tipos específicos de conversión para los componentes más importantes de las cuentas nacionales: consumo, inversión, producción industrial y agrícola, etc.

Consciente del carácter preliminar de las cifras en dólares que ha venido publicando, la CEPAL ha iniciado recientemente —en colaboración con la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas— un estudio amplio que permita hacer mejores comparaciones internacionales en términos de dólar.[14]

En el cuadro 4 se indican los tipos de cambio que se utilizan según se obtuvieron del procedimiento descrito. Como se ve, en varios países aparecen las monedas a la par con el dólar norteamericano. En esos países (y en algunos otros) la tasa de cambio es la oficial, y se adoptó a falta de una base estadística que permitiera un cálculo más preciso de la relación entre el poder de compra de la moneda nacional y el del dólar.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: TIPOS DE CONVERSION PARA 1950

(Unidades de moneda nacional por dólar de los Estados Unidos a precios de 1950)

Argentina	6,3	Haití	1,0
Bolivia	103,0	Honduras	2,0
Brasil	25,0	México	8,0
Colombia	2,7	Nicaragua	7,0
Costa Rica	8,8	Panamá	1,0
Cuba	1,0	Paraguay	8,0
Chile	85,0	Perú	15,0
Ecuador	18,4	República Dominicana	1,0
El Salvador	3,0	Uruguay	1,9
Guatemala	1,0	Venezuela	3,5

Como los datos para los demás años ya se habían expresado en precios de 1950 con arreglo a los métodos señalados, la conversión de estas estimaciones a dólares de los Estados Unidos con poder de compra del mismo año no plantea problemas adicionales.

[13] Conviene anotar que el procedimiento se ha utilizado también para estimar la tasa de paridad del poder de compra en algunos países, durante varios períodos, con el objeto de conocer aproximadamente el orden de magnitud de la sobrevaluación o subvaluación de la moneda nacional en distintos años.

[14] Este estudio se ceñirá a las orientaciones seguidas en una investigación similar realizada últimamente por la OEEC sobre un grupo de países europeos y los Estados Unidos. Véase Gilbert y Kravis, *An International Comparison of National Products and the Purchasing Power of Currencies*, Paris, OEEC, 1954. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, en vista de las limitaciones que ofrecen los datos por países de América Latina, y que suelen ser graves, serán muchos los problemas que se planteen en la aplicación de las complejas técnicas necesarias. Por lo tanto, sólo cabe esperar resultados después de un largo período.

FUENTES GENERALES

ARGENTINA: Período 1945 a 1954: *Producto e Ingreso de la República Argentina en el período 1935-54*, Poder Ejecutivo Nacional, Secretaría de Asuntos Económicos, Buenos Aires, 1955; 1955: estimación de la Comisión Económica para América Latina.

BRASIL: Período 1945 a 1952: *Revista Brasileira de Economía*, diciembre 1954; período 1953 a 1955: Instituto Brasileiro de Economía (Fundación Getulio Vargas).

COLOMBIA: Período 1945 a 1953: Banco de la República. Departamento de Investigaciones Económicas; *XXXII Informe Anual del Gerente de la Junta Directiva*, 1-VII-1954 al 30-VI-1955; 1954 a 1955: datos provisionales del Banco de la República (enero 1956).

CHILE: Período 1945 a 1952: Cifras del Departamento de Planificación y Estudios de la Corporación de Fomento de la Producción. Período 1953 a 1955: estimaciones preliminares del Instituto de Economía de la Universidad de Chile.

ECUADOR: Período 1950 a 1953: *El Ingreso Nacional y las Cuentas Nacionales de la República del Ecuador*, años 1950 a 1953, preparado por H. Rijken van Olst, Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, 10 de marzo de 1954; 1954: comunicación del Director del Departamento de Investigaciones Económicas, sección Ingreso Nacional del Banco Central del Ecuador (febrero de 1956); 1955: estimación de la Comisión Económica para América Latina.

PARAGUAY: Período 1950 a 1953: Comunicación de la División de Renta Nacional del Departamento de Estudios del Banco Central del Paraguay; 1954-1955; estimaciones de la Comisión Económica para América Latina.

PERÚ: Período 1945-1952: *La Renta Nacional del Perú, 1942-1952*, Banco Central de la Reserva del Perú, Lima, 1954; 1953: *Boletín del Banco Central de la Reserva del Perú*, mayo de 1955, p. 38; 1954-1955: estimaciones de la Comisión Económica para América Latina.

VENEZUELA: Período 1945 a 1955: estimaciones de la Comisión Económica para América Latina sobre informaciones de fuentes oficiales acerca del volumen físico de producción y valor agregado en 1950 en los principales sectores de actividad. Inversiones en el período 1945 a 1954: *Memoria del Banco Central de Venezuela correspondiente al ejercicio anual 1954* (y memorias de años anteriores); 1955: estimación de la Comisión Económica para América Latina.

CUBA: Período 1945 a 1955: Banco Nacional de Cuba, *Memoria de 1952-53* y *Revista del Banco Nacional de Cuba*, septiembre de 1955. (La cifra que se incluye para el año 1955 es una estimación preliminar realizada por el Banco Nacional de Cuba.)

EL SALVADOR: 1945-1946: Henry C. Wallich y John A. Adler, *Proyecciones Económicas de las Finanzas Públicas: un estudio experimental en El Salvador*, México, Fondo de Cultura Económica, 1949; 1947 a 1949: CEPAL, *Hechos y tendencias recientes en la economía de El Salvador* (E/CN.12/217/Add. 6); 1950: *Estimate of Gross National Product of El Salvador*, por A. Derosso, Misión de Asistencia Técnica en El Salvador, 1950; período 1951-1955: estimaciones de la Comisión Económica para América Latina.

GUATEMALA: Período 1945-1951: *Producto Nacional Bruto de Guatemala en los últimos 24 años*, por J. Antonio Palacios G., Banco de Guatemala, 1952; período 1952 a 1955; estimaciones del Banco de Guatemala y de la Comisión Económica para América Latina.

HONDURAS: Período 1945 a 1952: *Estadísticas del Producto e Ingreso Nacional, 1925-1952*, preparadas por Manuel Tosco, Banco Central de Honduras, Departamento de Estudios Económicos, Tegucigalpa, D. C., abril de 1954; período 1953 a 1955: estimaciones de la Comisión Económica para América Latina, con base en datos suministrados por el Banco Central de Honduras.

MÉXICO: Período 1945 a 1951: *El Desarrollo Económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, estudio elaborado por la Comisión Mixta del Gobierno de México y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, México, D. F., 1953; período 1952 a 1955: estimaciones de la Comisión Económica para América Latina, con base en datos oficiales.

PANAMÁ: Período 1945 a 1952: *El Ingreso Nacional y las Cuentas Nacionales de la República de Panamá, 1944-1952*, estudio realizado por H. Rijken van Olst, Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas; período 1953-1955: estimaciones de la Comisión Económica para América Latina.

REPÚBLICA DOMINICANA: 1950: *Producto y Gasto Nacional de la República Dominicana, 1950*. Banco Central de la República Dominicana, mayo 1952; 1951: Banco Central de la República Dominicana, *Boletín Mensual*, enero 1953, p. 63; 1952-1954: comunicaciones del Banco Central de la República Dominicana, Ciudad Trujillo, 30 de junio de 1954 y 11 y 15 de junio de 1955. 1955: estimación de la Comisión Económica para América Latina.

CEPAL. BOLETÍN ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA VOL. VII. N. 1. PP. 105-112. AÑO 1963

NOTAS METODOLOGICAS

Concepto y métodos de cálculo de la relación de precios del intercambio exterior

El concepto de "relación de precios del intercambio" desempeña una función importante en la teoría del comercio internacional y se usa mucho en el análisis económico corriente. Sin embargo, la medición estadística real de este concepto es aparentemente poco conocida, y ello se traduce en diversas interpretaciones erróneas de los datos.

Desde un comienzo, la CEPAL ha empleado ampliamente los datos computados por su Secretaría sobre la relación de precios del intercambio para el conjunto de América Latina y para los países que la componen. Se considera de interés presentar en esta oportunidad con mayor detalle las fuentes y métodos empleados para el cálculo. El objeto de esta nota es pasar revista críticamente al material básico empleado en los cálculos, así como a los problemas estadísticos que supone la elaboración de los índices de la relación de precios del intercambio de los países latinoamericanos.

En la primera sección se hará una descripción simplificada de los conceptos y métodos básicos, en tanto que en la segunda éstos se ilustrarán mediante el estudio pormenorizado de los datos disponibles sobre Chile. Si el lector desea conocer el análisis más completo de los aspectos metodológicos, puede consultar el anexo estadístico.

1. La medición de la relación de precios del intercambio

a) *El concepto de relación de precios del intercambio*

Si se supone que el comercio entre dos países vecinos[1] es equilibrado y consiste solamente en el intercambio de trigo del país *A* por acero del país *B*, la relación de precios del intercambio es igual a la razón en que se intercambian el trigo por el acero. Por ejemplo, si se supone que con una tonelada de acero se pagan 3 de trigo en el año base y 4 toneladas en el año considerado, la relación de precios del intercambio del país *A* se ha deteriorado en la cuarta parte, en tanto que la del país *B* ha mejorado en un tercio.

Dando por supuesto que en el año base el movimiento en ambos sentidos ascendía a 30 unidades de moneda y a 60 unidades en el año de la comparación, es fácil obtener el precio de cada producto en cada año en la siguiente forma:

	Precios por tonelada (Unidades de moneda)		*Indice de precios (Año base = 100)*
	Año base	*Año de comparación*	*Año de comparación*
Trigo . . .	10	15	150
Acero . . .	30	60	200

Se obtiene una medición similar del índice de la relación de precios del intercambio dividiendo el índice de precios de exportación por el índice de precios de importación de cada país, es decir:

$$\frac{150}{200} = 75 \text{ para el país } A \text{ y } \frac{200}{150} = 133 \text{ para el país } B$$

El comercio entre dos países, o entre un país y el resto del mundo, comprende generalmente varios productos y para calcular el valor global de las transacciones, hay que expresarlas en términos monetarios.

Los ajustes de la relación de precios del intercambio, en lugar de estimarse como cambios en la proporción a que se intercambian diversos productos, se estiman en la práctica a través de las variaciones de precios de los diversos productos. El índice de la relación de precios del intercambio se obtiene del efecto combinado de dichas variaciones de precios y es igual a la razón entre el índice de precios de las exportaciones totales y el índice de precios de las importaciones totales.

Existen varios métodos para calcular esos índices de precios, dependiendo principalmente del sistema de ponderación, conforme se señalará más adelante.

b) *Estadísticas básicas*

Las estadísticas de comercio exterior, que proporcionan los datos básicos para el cómputo de los índices de relación de precios del intercambio, se obtienen de las anotaciones efectuadas por la administración de aduanas. Estas estadísticas son bastante pormenorizadas y casi exhaustivas.[2] Con todo, adolecen de varias imperfecciones.

Las cantidades se conocen en general con bastante exactitud. Sin embargo, hay algunas excepciones como la unidad convencional de peso correspondiente al racimo de banano y al saco de café, que puede no corresponder al peso real. A veces se subestima el peso, cuando ello altera los derechos aduaneros.

Por otra parte, los valores declarados pueden contener un considerable margen de error. Como en la mayoría de los casos la declaración sirve de base para el cálculo de los derechos aduaneros sobre importaciones, la persona que formula la declaración está interesada en subestimar el valor a fin de evitar pagar parte del derecho. En las exportaciones se emplean en muchos casos valores nominales que pueden diferir de los valores de transacción. En algunos casos importantes no hay transacción alguna porque el exportador y el importador pertenecen a la misma firma, de modo que hay que estimar el valor.

En la publicaciones estadísticas las cantidades y los valores declarados se indican con arreglo a nomenclaturas que pueden ser más o menos detalladas. Incluso cuando sean muy pormenorizadas, se agruparán diferentes productos o productos de diferente calidad bajo el mismo encabezamiento.

Los precios empleados para calcular los índices de precios se obtienen de estas informaciones expresadas en cantidades y valores y sobre ellos influirán la inexactitud

[1] En ese caso quedan anulados los costos de transporte.

[2] Se registran todas las entradas, con excepción del contrabando y algunos tipos de transacciones especiales.

de los valores declarados y la naturaleza heterogénea de las partidas de la clasificación. Para distinguirlos de los precios reales empleados en cada transacción, se les llama valores unitarios, es decir, el valor por unidad de cantidad obtenido de las estadísticas de comercio exterior.

c) *Indices de valores unitarios*

Durante un período determinado, pueden influir sobre los valores globales de las diversas partidas de una nomenclatura dos factores distintos: *i*) las variaciones en la cantidad y *ii*) las fluctuaciones en los precios. Para diferenciar estos dos componentes de los índices de valor, se calculan tanto los índices de cantidad (o índices de quantum) y los índices de valores unitarios. Cuando se computan los índices de valor unitario, el efecto cantidad se elimina suponiendo que las cantidades no han variado entre el año considerado y el año base, y los valores de comercio correspondientes a ambos períodos se miden con el mismo conjunto de cantidades. La relación entre valores que corresponden a cantidades constantes —que se multiplica generalmente por 100— se denomina índice de valor unitario. Puede postularse que los movimientos del índice de valor no explicados por este índice se deben a cambios de las cantidades, que pueden indicarse por medio de un índice que se obtiene dividiendo el índice de valor por el de valor unitario.

i) *Métodos de ponderación.* Los diversos tipos de índices difieren principalmente según el método de ponderación empleado. Los métodos que se usan con mayor frecuencia son el bien conocido de Laspeyres —con las cantidades del período base— y el de Paasche, que da las cantidades del período actual.

Cuando se emplee el índice de Laspeyres, se supondrá que las cantidades permanecen iguales a las del período base. Se aplican los precios del período actual a dichas cantidades para obtener el valor del comercio del año base a los precios del año actual. El índice de valor unitario se obtiene estableciendo la relación entre este valor y el valor del comercio en el año base.

Cuando se usa el índice de Paasche, las cantidades del año actual se utilizan para la ponderación y se calcula su valor a precios del año base. Luego se establece la relación entre los valores a los años actuales y básico correspondientes a estas cantidades para calcular el índice de valor unitario.[3]

La elección del tipo de ponderación depende de los objetivos que debe cumplir el índice: si se desea medir la variación de la relación de precios del intercambio suponiendo que la estructura de las importaciones y exportaciones es la misma que la del año base, los índices de valor unitario deben ser del tipo de Laspeyres. Si la variación en la relación de precios del intercambio debe tener en cuenta no sólo las fluctuaciones de precios sino la modificación en la composición de las importaciones y exportaciones, debe usarse el método de Paasche.

ii) *La cobertura de los índices.* No siempre se especifican las cantidades correspondientes a cada producto objeto de comercio, y en el caso de algunos rubros se refieren a productos de naturaleza tan diferente que no pueden usarse razonablemente para calcular los valores. En consecuencia, los índices rara vez comprenden directamente el valor total del comercio, y es necesario hacer estimaciones para los productos excluidos.

d) *Indices de la relación de precios del intercambio correspondientes a los países de América Latina*

La mayoría de las series actuales de índices de comercio exterior han sido elaboradas por la CEPAL y los pocos países que calculan sus propios índices aplican métodos similares. Por lo tanto, basta describir el procedimiento empleado por la CEPAL para tener una idea general de la calidad de los índices de comercio exterior —comprendida la relación de precios de intercambio— para los diversos países y también para el conjunto de América Latina.

i) *Informaciones básicas.* En América Latina, los valores declarados de exportaciones e importaciones adolecen de gran inexactitud y no son perfectamente comparables, especialmente cuando se trata de un período prolongado.

Es probable que los valores de las importaciones se subestimen cada vez más debido al robustecimiento de las barreras aduaneras y a otros derechos de importación que son un aliciente para que el importador declare un valor inferior al valor real de la transacción. Esta omisión reduce el valor unitario de las importaciones. Como en varios países las importaciones se expresan en valores *fob.*, aunque la mayoría de las importaciones se efectúan en barcos extranjeros, el flete y los seguros deberían considerarse normalmente como parte del valor de las importaciones.

En el caso de las exportaciones suele declararse una cantidad inferior a la real cuando el exportador tiene que pagar regalías. La subestimación puede también referirse a la calidad de los productos —por ejemplo, se declara una calidad más baja en el caso del café o un contenido inferior de metal en el caso de los minerales— y algunas veces al valor, aunque la mayoría de los derechos de exportación se aplican sobre la base de la cantidad.

ii) *Indice de valor unitario de las exportaciones.* Las exportaciones efectuadas por los países de América Latina se concentran hasta el momento en unos cuantos productos básicos, que representan el grueso de la exportación total. Como la calidad de esos productos no varía mucho con el tiempo, se puede computar un índice de valor unitario muy completo empleando unas pocas partidas homogéneas. En la mayoría de los países basta una muestra de menos de 10 productos para abarcar más del 95 por ciento de las exportaciones totales. En unos cuantos países en que es mayor el número de productos exportados se necesita incluir más de 50 rubros (por ejemplo, 61 en el caso de la Argentina).

Incluso en el caso de tener que considerar sólo unos pocos productos, como se han registrado cambios importantes desde los años veinte, ha adquirido especial importancia el tipo de sistema de ponderación que se aplique. Para los tipos de análisis que más interesan en la CEPAL se necesitan estadísticas de comercio correspondientes a cada período tanto a precios corrientes como a los precios del año base. En otras palabras, las estadísticas de comercio se emplean tanto por su valor efectivo como por el valor que se obtiene suponiendo que no se ha producido fluctuación alguna de precios desde el año

[3] En el caso del índice de Laspeyres el problema consiste en saber en cuánto más (o menos) que en el año base se venden las cantidades correspondientes al año base. En el Paasche reside en saber en cuánto más (o menos) se venden las cantidades correspondientes al año actual.

base. El resultado que se obtiene al dividir el valor efectivo (o actual) por el valor de ese comercio medido a los precios del año base, es un índice de valores unitarios (o precios) del tipo Paasche, es decir, el que toma como ponderación las cantidades del año corriente. Ello significa que los índices de relación de precios del intercambio que emplea la CEPAL tienen en cuenta los cambios de precios y cantidades del comercio exterior.

iii) *Indices de valor unitario de las importaciones.* Cuando se calculan los índices de valor unitario de las importaciones de los países de América Latina surgen problemas especiales debidos a la enorme variedad de productos que se importan de un gran número de países. Los valores unitarios correspondientes a productos manufacturados muy elaborados, como la maquinaria o los vehículos, están sujetos generalmente a un gran margen de error, porque determinada partida de la nomenclatura de comercio comprende varios modelos diferentes de bienes del mismo tipo.[4] Por este motivo, los valores unitarios de las importaciones de los países de América Latina son menos fidedignos que los valores unitarios de sus exportaciones. Se dice generalmente que la comparación de los valores unitarios de las importaciones durante un período prolongado adolece de una tendencia a la baja debido a que la calidad de los productos manufacturados mejora con el tiempo gracias al progreso técnico. De hecho, una tonelada de maquinaria corresponderá probablemente a una inversión mayor en "términos reales" en 1960 que en 1925. Con todo, la observación puede dejar de ser cierta para toda clase de productos manufacturados, y este aspecto se analizará más a fondo en la segunda sección.

La CEPAL ha computado series de índices de comercio exterior para la mayoría de los países de América Latina, a partir de 1925, sobre la base de 1937 = 100. Como las estadísticas de comercio se han perfeccionado mucho desde 1937, fue necesario cambiar dicha base a 1950 y posteriormente a 1955[5]. Cuando se desea comparar la relación de precios del intercambio durante el período total comprendido entre 1925 y 1950, hay que eslabonar las tres series disponibles. En teoría, esta operación no es estadísticamente correcta, porque los índices de Paasche no son reversibles con respecto al tiempo. Es decir, se obtendría un índice diferente si se computaran directamente los datos correspondientes a 1925, en lugar de obtener el índice eslabonando las diversas series basadas sucesivamente en 1937, 1950 y 1955. Como ejemplo de este hecho, las informaciones del cuadro 1 muestran *i*) los índices de valor unitario de las importaciones y exportaciones correspondientes a 1955 basados en 1950 = 100, y *ii*) los mismos índices basados originalmente en 1955 = 100 y luego convertidos por simple división a 1950 = 100. De los datos del cuadro cabe desprender que el cambio en el año base de 1950 a 1955 altera en diversa medida los índices de exportaciones (fluctúa de − 7 a + 9) y no se observa ninguna tendencia especial. Por el contrario, casi todos los índices de importación experimentan una tendencia al alza. En otras palabras, mientras más reciente sea la base, mayor será el aumento de precios.

[4] En los países industriales se considera difícil calcular un índice de exportaciones de productos manufacturados debido a la heterogeneidad de los productos.. El problema ofrece mayores dificultades todavía cuando se trata de importaciones de productos manufacturados, porque las variadas fuentes de abastecimiento representan un obstáculo adicional.

[5] La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas recomendó en su cuarto período de sesiones la adopción de un año base de postguerra, y que cambiara la base de vez en cuando, en general cada cinco años.

2. La relación de precios del intercambio en Chile

Para ilustrar la naturaleza de los problemas que plantea el cómputo de la relación de precios del intercambio y la magnitud de los márgenes de error que pueden estar implícitos, se presentan en esta sección los principales antecedentes relativos a su aplicación al comercio exterior de Chile.

Como se explicó en la sección anterior, la CEPAL ha computado tres series sucesivas basadas en los años 1937, 1950 y 1955, respectivamente. (Véase el cuadro 2). No ha habido cambios fundamentales en la nomenclatura chilena desde 1925, aparte de la introducción de nuevos artículos, y puede decirse que la clasificación de los productos ha permanecido inalterada en todo el período.

Para las exportaciones, el cómputo de los índices se basó en los 55 artículos más importantes, que representan en conjunto más de 95 por ciento de la exportación total. En cuanto a las posibilidades de comparación histórica de los datos, puede afirmarse que las calidades han sido bastante semejantes para los principales productos básicos, es decir, el cobre y el salitre. Sin embargo, en el caso del

Cuadro 1

AMERICA LATINA: EFECTO DE LA MODIFICACION DEL AÑO BASE SOBRE LOS INDICES DE VALOR UNITARIO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

(Indices de 1950 (1955 = 100))

País	Exportaciones			Importaciones		
	Base 1950	Base 1955	Diferencia (Porciento)	Base 1950	Base 1955	Diferencia (Porciento)
Argentina	99	96	−3	112	125	+12
Bolivia	116	110	−5	91	96	+ 5
Brasil	103	106	+3	102	119	+17
Colombia	119	118	−1	102	119	+17
Chile	151	152	—	114	127	+11
Ecuador	116	108	−7	101	...	...
Paraguay	146	145	−1	...	...	...
Perú	96	96	—	103	112	+ 9
Uruguay	85	93	+9	99	111	+12
Venezuela	112	112	—	109	116	+ 6
Subtotal	109	109	—	106	119	+12
Costa Rica	127	125	—	109	109	—
Cuba	91	90	−2	102	106	+ 4
El Salvador	139	141	+1	109	110	+ 1
Guatemala	130	127	−2	104	116	+12
Haití	117	116	−1	111	...	...
Honduras	136	125	−8	106	115	+ 8
México	105	109	+4	112	120	+ 7
Nicaragua	134	139	+4	98	105	+ 7
Panamá	114	112	−2	105	108	+ 3
Rep. Dominicana	100	100	—	109	125	+14
Subtotal	104	104	—	107	112	+ 5
Total, América Latina	108	108	—	106	118	+11

Fuentes: Los índices computados sobre la base de 1950 fueron tomados de *Boletín Económico de América Latina*, Vol. III, No. 2, y los basados en 1955, del *Suplemento Estadístico*, *ibid*, Vol. VI.

Cuadro 2

CHILE: INDICES DE VALORES UNITARIOS DE EXPORTACION E IMPORTACION Y RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO

Año	Exportaciones				Importaciones				Relación de precios del intercambio
	Año original de base			Series eslabonadas[a]	Año original de base			Series eslabonadas[a]	
	1937	1950	1955	(1955 = 100)	1937	1950	1955	(1955 = 100)	
1925	265			106	170			56	189
1926	238			95	134			44	216
1927	223			89	160			53	168
1928	221			89	167			55	162
1929	249			100	179			59	169
1930	215			86	169			56	154
1931	145			58	160			53	109
1932	70			36	135			45	80
1933	73			29	106			35	83
1934	67			27	92			30	90
1935	67			27	87			29	93
1936	79			32	90			30	107
1937	*100*			40	*100*			33	121
1938	75			30	107			35	86
1939	81			32	96			32	100
1940	80			32	104			34	94
1941	82			33	112			37	89
1942	89			36	142			47	77
1943	91			37	164			54	67
1944	94			38	166			55	69
1945	98			39	173			57	60
1946	114			46	134			61	75
1947	147			59	223			74	80
1948	167	100	67	67	230	102	76	76	88
1949	169	100	66	66	237	100	73	73	90
1950		*100*	66	66		*100*	79	79	84
1951		126	84	84		115	91	91	92
1952		149	98	98		126	102	102	96
1953		148	102	102		118	97	97	105
1954		131	89	89		118	98	98	91
1955		151	*100*	*100*		114	*100*	*100*	*100*
1956		167	110	110		121	100	100	110
1957		133	87	87		120	98	98	89
1958			76	76			97	97	78
1959			84	84			101	101	83
1960			90	90			93	93	97

FUENTE: Cálculos de la CEPAL sobre la base de estadísticas chilenas de comercio.

[a] Los índices para el período 1925 a 1947 se obtuvieron eslabonando las series basadas en 1937 = 100 con las que emplean 1955 = 100, utilizando para el empalme los índices correspondientes a 1948 como período común.

primero, las autoridades aduaneras han debido introducir nuevas partidas cuando se inició la exportación de un nuevo tipo de cobre. Durante largo tiempo no se separaron el "cobre estandar y el electrolítico", pero ello no parece haber introducido un error importante en los cálculos.[6]

En el gráfico I se muestran los índices de valor unitario correspondientes a 7 de los renglones más importantes, así como su participación en las exportaciones totales en 1927 y 1960. Las exportaciones chilenas en los últimos 35 años se caracterizan principalmente por la enorme reducción en las ventas de salitre y por la creciente importancia del cobre. La caída de las exportaciones salitreras deriva del colapso de la demanda externa, y evidentemente se ha visto acompañada por una gran baja de los precios. Esta modificación radical en la estructura de las exportaciones chilenas, así como la gran dispersión de los índices de valor unitario de los renglones principales, da una importancia especial al sistema de ponderación empleado.

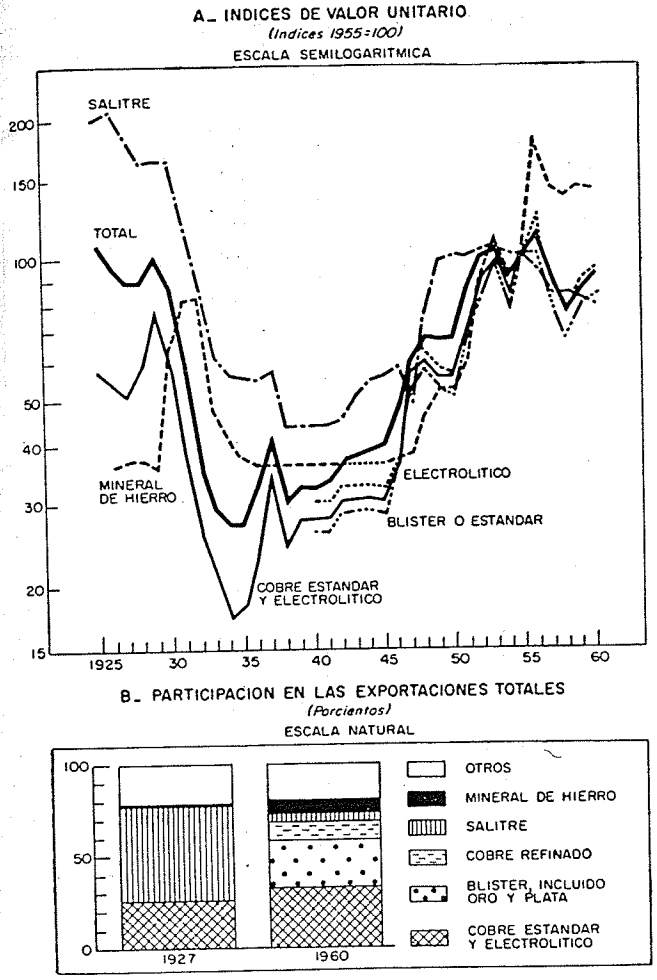
En 1927 el salitre representaba el 51 por ciento y el cobre el 26 por ciento de las exportaciones de Chile, mientras que en 1955 la participación de esos productos era de 12 y 65 por ciento respectivamente. En el mismo lapso los precios del cobre se han duplicado y los del salitre han descendido a la mitad. En estas condiciones, un índice de valor unitario basado en las cantidades de 1927 no muestra incremento alguno en el período, en tanto que un índice ponderado por las cantidades de 1955 refleja un alza de más de 40 por ciento. Como el índice de la CEPAL se obtiene eslabonando tres series diferentes, y tiene además una cobertura más amplia, muestra un aumento de 12 por ciento.

El cómputo de los valores unitarios de importación es muy lento y el margen de error, considerable, porque existe gran surtido de mercaderías y calidades. Los cambios de calidad en el tiempo son difíciles de apreciar y no pueden introducirse ajustes. Al contrario de lo que ocurre

[6] Para el mineral de hierro, se calcularon los valores unitarios por tonelada de mineral, y se sospecha que la ley de éste ha variado, pero el producto tiene hasta ahora poca importancia entre las exportaciones chilenas.

Gráfico I

CHILE: INDICES DE VALOR UNITARIO DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION Y SU PARTICIPACION EN LAS EXPORTACIONES TOTALES



con los productos primarios, es difícil comparar las variaciones del valor unitario de las manufacturas con los precios mayoristas correspondientes del mercado internacional. Por consiguiente, los cambios en los valores unitarios de importación deberán considerarse con muchas reservas. En Chile la muestra de productos que se incluyen directamente en el cómputo de los valores unitarios comprende más de 500 partidas. Las principales dificultades se presentaron en aquellos productos de naturaleza compleja, como los automóviles de pasajeros. En las partidas correspondientes se dan las cantidades en número de automóviles y se muestran, junto con sus valores, para cada marca de fábrica. Sin embargo, no sería fácil emplear este detalle, porque todos los modelos se combinan y se crearía un grave problema al cesar la importación de algunas marcas.

Los índices de valor unitario de las importaciones clasificadas en 10 grupos de productos aparecen en el gráfico II para el período 1948 a 1960. Como puede observarse, algunos movimientos de precios son bastante confusos y no cabe explicarlos fácilmente.[7]

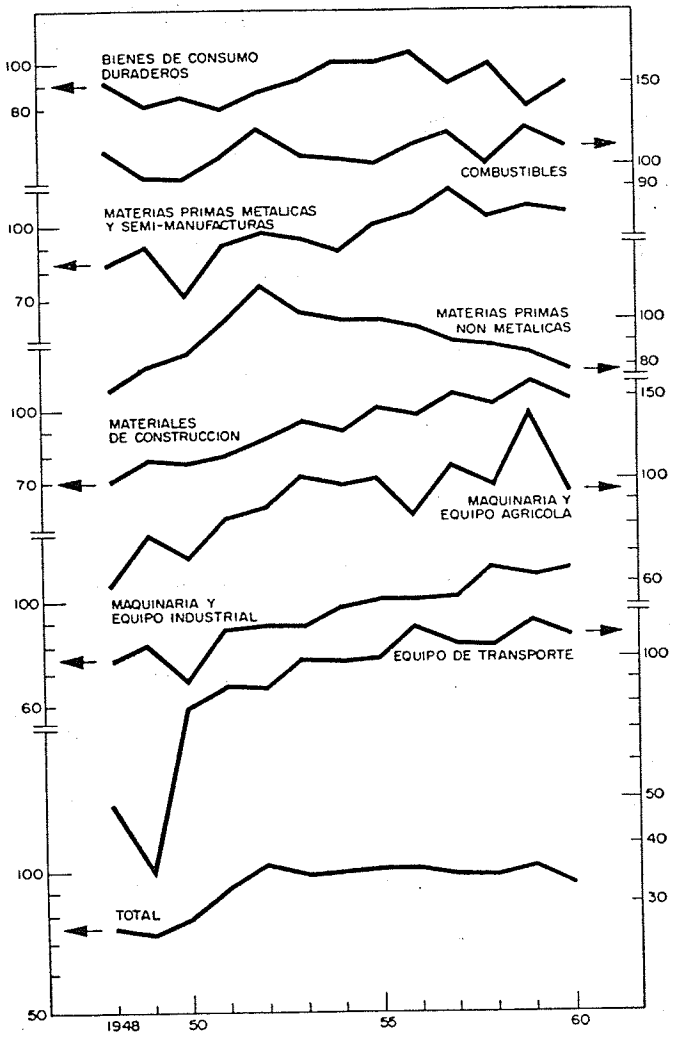
[7] Se afirma corrientemente en Chile que los valores declarados de importación se subestiman cada vez más y que por consiguiente los valores unitarios tienen una tendencia descendente.

Gráfico II

CHILE: INDICE DE VALOR UNITARIO DE LAS IMPORTACIONES CORRESPONDIENTES A LOS GRUPOS PRINCIPALES DE PRODUCTOS BASICOS

(Indices 1955 = 100)

ESCALA SEMILOGARÍTMICA



FUENTES Y MÉTODOS: Véase *Boletín Económico para América Latina*, Vol. III, N° 2, "Notas explicativas".

Se dice a menudo que los índices de valor unitario de las importaciones de manufacturas —por ejemplo, maquinaria y vehículos— no permiten comparaciones a largo plazo porque no se toman en cuenta los mejoramientos de la calidad debidos al progreso técnico en los países productores. Como los índices de precios mayoristas se construyen sobre una base más sólida,[8] se intenta en el gráfico III una comparación entre ambos tipos de índices. Hay muchos factores que atentan contra la comparabilidad de las dos series de datos: *i*) los precios mayoristas

consiguiente los valores unitarios tienen una tendencia descendente.

[8] Los precios mayoristas se recopilan con especificaciones muy bien definidas. Cuando esas especificaciones caducan, se construye otra serie y los índices anteriores se empalman con los de la nueva serie. En esa forma, se eliminan de la comparación los efectos de una variación de calidad.

son precios internos; *ii*) su ponderación no se ajusta a la estructura de las importaciones chilenas; *iii*) no incluyen los gastos de flete y seguro, etc. Pese a estas limitaciones, puede apreciarse que las series de valor unitario de la importación de automóviles y maquinaria agrícola registran un alza mayor que los precios mayoristas, salvo en el período 1955 a 1960, en el cual decayeron fuertemente los valores de los automóviles. Por lo tanto, en todo el período 1939-60 son sólo 8 por ciento más altos que los precios mayoristas.

Por último, se ha intentado medir el efecto de emplear un sistema de ponderaciones corrientes en lugar de ponderaciones fijas. Como cómputo simplificado,[9] se han combinado 24 series de índices de valor unitario por subgrupos —que a su vez son índices con ponderación corriente—, empleando como ponderación la composición de las importaciones en 1925. El índice total resultante para 1960 es inferior en sólo 3 por ciento al índice normalmente empleado por la CEPAL, que se pondera con cantidades del año corriente.

La exactitud de las estadísticas de la relación de precios del intercambio depende enteramente de la calidad de los índices de valor unitario. Como resumen de las observaciones derivadas del análisis correspondiente a Chile, se presenta enseguida un cuadro sinóptico que indica el efecto de los diversos factores en los índices de la relación de precios del intercambio para este país.

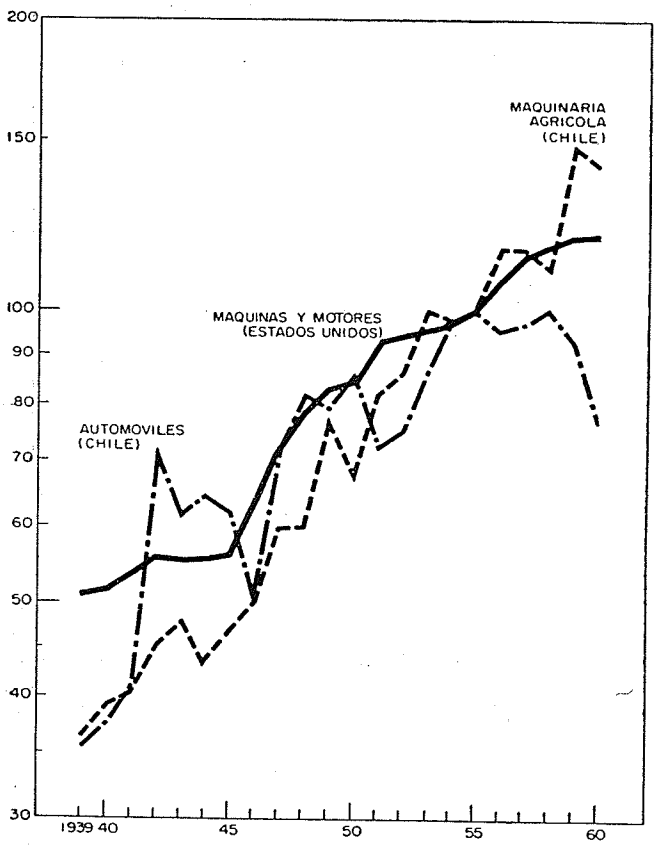
[9] No ha sido posible computar un índice de ponderación fija al nivel de 500 partidas, por el enorme trabajo que implicaría.

Gráfico III

CHILE: INDICES DE VALOR UNITARIO DE LAS IMPORTACIONES DE AUTOMOVILES Y MAQUINARIA AGRICOLA COMPARADOS CON LOS PRECIOS AL POR MAYOR EN LOS ESTADOS UNIDOS

(Indices 1955 = 100)

ESCALA SEMILOGARÍTMICA



FUENTES: Automóviles: Indices de valor unitario basados en los precios medios por unidad de automóviles.
Maquinaria agrícola: Indices de valor unitario basados en el precio medio por unidad de peso.
Máquinas y motores: Indices de precios al por mayor tomado de *Historical Statistics for the United States* y *Statistical Abstract of the United States*, 1962.

CHILE: EFECTOS DE ALGUNOS FACTORES SOBRE LOS INDICES DE VALOR UNITARIO DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES E INDICES DE RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO

Factor	*Indice de valor unitario de las exportaciones*	*Indice de valor unitario de las importaciones*	*Indice de la relación de precios del intercambio*
(1) Variaciones de la calidad de los rubros fundamentales con el tiempo	No tiene importancia	Alguna influencia especialmente sobre los productos de ingeniería	Leve tendencia a la baja
(2) Ponderación elegida	Gran influencia	Poca influencia	Gran influencia
(3) Cambios en el año base	Cierta influencia pero no sistemática	Tendencia sistemática al alza cuando el cambio corresponde a un año más reciente	Tendencia a la baja debido a las importaciones

Chile: Indice de la relación de precios del intercambio
(1955 = 100)

Período	*Indice*
1925-30	151
1931-35	92
1936-39	103
1940-45	77
1946-50	84
1951-53	98
1954-56	100
1957-60	87

Debido al margen de error que contienen los índices de valor unitario de las importaciones, son inexplicables muchos cambios bruscos de uno a otro año en la relación de precios del intercambio, y deben atribuirse en parte a errores estadísticos que, en esencia, se originan en la valuación errónea de las importaciones y en la falta de homogeneidad de muchas partidas retenidas en el cálculo. Sin embargo, las cifras tienen mayor significado cuando se calculan los promedios de varios años y cuando las variaciones observadas son de gran magnitud.

Como se aprecia en las cifras que el cuadro lleva al pie, no hay duda de que la relación de precios del intercambio de Chile se ha deteriorado gravemente desde 1925-30.

Aunque se tomara en cuenta un gran margen de error en los cálculos y se empleara el sistema más favorable de ponderación, subsistiría el hecho de que ese deterioro ha sido muy importante. Por otro lado, si se comparan directamente los índices de valor unitario de 1925-30 con los de 1955, usando las cantidades del primer período como ponderación, el índice resultante de relación de precios del intercambio indicaría un deterioro todavía más pronunciado.

La apreciación crítica que aquí se hace sobre los procedimientos estadísticos y materiales básicos empleados para medir la relación de precios del intercambio de los países latinoamericanos no debe inducir al lector a pensar que tales datos no son suficientemente fidedignos como para emplearlos en un análisis cuantitativo. En realidad, las variaciones en el tiempo han sido de tal entidad que pueden derivarse conclusiones con un grado de seguridad suficiente.

Por último, cabe señalar que a pesar de que existe una infinidad de métodos de ponderación que resultan en gran variedad de mediciones, el procedimiento elegido por la CEPAL corresponde a un significado muy preciso que interesa para el tipo de análisis en que se emplean las estadísticas de la relación de precios del intercambio. Fundamentalmente, se supone que el país debe modificar la composición de sus exportaciones para aprovechar en forma óptima las condiciones del mercado mundial. Por otro lado, las necesidades de importación de un país empeñado en un proceso de industrialización son de naturaleza cambiante, según sean las modificaciones estructurales de su economía. Todas esas condiciones se toman en consideración en el procedimiento de la CEPAL.

Anexo estadístico

La mayoría de los países latinoamericanos publican sus estadísticas de comercio en moneda nacional, lo que plantea un difícil problema cuando existen múltiples tipos de cambio para las diversas importaciones y exportaciones. Los índices de valor unitario deben expresarse en la misma moneda y los valores en que se basan deben excluir el efecto de toda manipulación de los tipos de cambio, que no son más que un impuesto o subsidio. Por lo tanto, de existir un sistema de cambio múltiple, todos los valores que se consideran —hasta los de cada producto detallado— deben convertirse a otra moneda, como el dólar de los Estados Unidos. En algunos casos, es ésta una operación difícil y lenta.

Los *índices de valor unitario de las exportaciones* de cada país se calculan en la forma siguiente: pese a la concentración de las exportaciones en unos cuantos productos importantes, varias partidas no pueden incluirse directamente en los cómputos. Al elegir los renglones de la muestra, se multiplican los precios del año base por las cantidades de cada año y toda partida de la muestra se clasifica en uno de cinco subtotales: *i*) Productos agrícolas (excluido el ganado); *ii*) Ganado; *iii*) Combustibles; *iv*) Otros productos minerales, y *v*) Otros productos (incluidas las manufacturas).

Los valores a precios corrientes de los renglones de la muestra incluidos en cada grupo se relacionan con los valores correspondientes a precios constantes, siendo la relación (multiplicada por 100) igual al índice de valor unitario del grupo.

Sólo se hace la distribución exhaustiva de los valores de exportación en los cinco grupos mencionados para el año base, salvo en el caso de los combustibles, que se incluyen totalmente en la muestra.

Al introducir los ajustes por falta de cobertura de la muestra, se postulan dos hipótesis: *i*) la parte remanente se distribuye según la estructura del año base, y *ii*) las variaciones de precios en la parte no abarcada en un grupo determinado son las mismas que las de la parte incluida. En esta forma, se obtienen índices de valor unitario para cada grupo y para las exportaciones totales.

Los índices de valor unitario computados conforme a este procedimiento se ponderan con las cantidades corrientes y son, por lo tanto, del tipo Paasche. Los índices del quántum del tipo Laspeyres se obtienen dividiendo el índice de valor corriente por el índice correspondiente de valor unitario.

El procedimiento para calcular los índices de valor unitario de las *importaciones* de los países latinoamericanos es fundamentalmente el mismo que se describió anteriormente al hablar de los índices de exportación. Sin embargo, surgen problemas adicionales por la gran variedad de productos que se importan. Aunque se incluyen más de 500 partidas en la muestra, muchas de ellas deberían subdividirse en subrenglones para lograr una mejor homogeneidad, en lo que a calidad se refiere. Evidentemente los cambios de composición en cada partida, por efecto de las variaciones de los artículos, país de origen, etc., no pueden eliminarse.

La CEPAL ha hecho lo posible por calcular los índices de importación de casi todos los países de América Latina. Sin embargo, la enorme tarea de verificar el significado de las variaciones de precios de cada uno de los renglones de la muestra rebasa actualmente sus posibilidades y se recomienda que cada país emprenda el cálculo de tales índices con suficiente personal y equipo.

En la CEPAL se emplean dos clasificaciones principales de los valores de importación, una de ellas en 10 grupos,[10] según su uso final, y la otra, en 14, en que se combina la clasificación por producto y uso final. Estas dos clasificaciones se obtienen reagrupando 53 núcleos o subtotales, que a su vez se obtienen sumando los renglones correspondientes. Sólo se ha hecho la distribución exhaustiva de los valores de importación para cada una de esas clasificaciones con respecto a los años base (1937, 1950 y 1955) porque resulta demasiado oneroso elaborar esas cifras anualmente. Para el remanente se introduce un reajuste. En las series basadas en 1937 y 1950 se supuso que era proporcional a los valores de cada grupo y en las series de 1955, que cada núcleo abarca la misma proporción de renglones "no cubiertos" que en el año base.

Los índices de valor unitario se calculan al nivel de cada núcleo, dividiendo el valor corriente que corresponde a los renglones incluidos en la muestra por el valor a precios constantes. Al introducir los reajustes por cobertura incompleta al nivel de cada núcleo, se supuso que los precios de la parte no incluida han seguido la misma evolución que la parte incluida. Los valores unitarios de cada

[10] Para mayores detalles, véase *Boletín Económico de América Latina*, Vol. III, No. 2, "Notas Explicativas".

grupo de ambas clasificaciones y del total se obtienen combinando los 53 índices por subgrupos.

Se espera que en un futuro próximo la mayoría de los países latinoamericanos publicarán sus estadísticas de importación conforme a una clasificación común, porque todos los miembros de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio se han comprometido a publicar sus estadísticas en función de la Nomenclatura de Bruselas, convertible a la CUCI revisada. Esto representará un gran mejoramiento, porque la clasificación será uniforme, los valores corrientes se mostrarán a los diversos niveles de reagrupación y, como las partidas individuales son más numerosas, su contenido será más homogéneo. Cuando la CEPAL pueda disponer de este material, proyecta hacer una revisión crítica de la muestra de renglones incluidos directamente en el cálculo. Se considerarán en él un mayor número de series elementales, pero la cobertura de la muestra probablemente disminuya al eliminarse todas las series en que carecen de significado los índices de valor unitario.

Pueden encontrarse mayores detalles sobre la metodología y las estadísticas mismas en los diversos números del *Suplemento Estadístico* del *Boletín Económico de América Latina*.

CEPAL. BOLETÍN ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA VOL.II. N. 1. PP. 69-87. AÑO 58

EVOLUCIÓN RECIENTE Y PERSPECTIVAS DEL INTERCAMBIO ENTRE AMERICA LATINA Y EL JAPON

La evolución más reciente del intercambio entre América Latina y el Japón tiene especial interés por los cambios producidos en ambas economías durante el último decenio. Debido a la elevada densidad de una población en aumento, a la pérdida de ciertos territorios que antes constituían fuentes importantes de alimentos y materias primas, y asimismo a la lenta recuperación de la producción exportable en otros países de Asia suroriental, el Japón se ha visto en la necesidad de ampliar sus importaciones de carácter esencial y de buscarlas en regiones más lejanas. Por otro lado, sus industrias en franco proceso de desarrollo —y ahora menos dedicadas a la producción de textiles y otros bienes de consumo corriente que a la de productos químicos, siderúrgicos y de otros metales así como de maquinaria industrial y de transporte— siguen ampliando sus exportaciones y están contribuyendo paulatinamente a aliviar el déficit, todavía considerable, del balance de pagos del país. Al propio tiempo, las economías latinoamericanas han visto aumentar su demanda de importaciones de maquinaria y de productos básicos para la industria, en tanto que iba creciendo la producción exportable de ciertos alimentos y materias primas, en especial el algodón, que representa una proporción elevada de las importaciones japonesas.

En esa forma se ha registrado entre las economías de América Latina y del Japón una mayor complementaridad de productos que la que existía en el período anterior a la guerra. En el último quinquenio este factor se ha traducido en un aumento relativamente considerable del intercambio entre los países en cuestión.

En el curso del período que se estudia, el Japón, que en un comienzo había aumentado mucho sus importaciones de productos latinoamericanos, consiguió ampliar también sus exportaciones y en 1955 el desequilibrio —hasta entonces considerable —de su balance comercial con América Latina se había reducido ya en forma notable. El hecho de que en 1954-55 haya habido una disminución del 20 por ciento en las importaciones y del 10 por ciento en las exportaciones japonesas en el intercambio con América Latina plantea una serie de interrogantes en cuanto a las perspectivas inmediatas de ese comercio, tanto más cuanto que la contracción coincidió con una modificación de la política comercial de los países considerados.

El incremento anterior del comercio recíproco entre el Japón y América Latina había sido impulsado, al menos en parte, por medidas de carácter transitorio: subsidios internos y créditos externos a la exportación japonesa, convenios bilaterales y arreglos de trueque. En 1955 tanto el Japón como dos de sus clientes y proveedores principales en América Latina —la Argentina y el Brasil— dieron pasos de transcendencia hacia la liberalización de su comercio y la reestructuración de sus entradas y pagos externos a base de sistemas multilaterales. En esas circunstancias, en que el nivel de precios reales vuelve a desempeñar un papel de primer orden en la competencia internacional, el Japón tendrá que adoptar medidas todavía más enérgicas que en años anteriores para aumentar la eficacia de sus industrias de exportación. En ciertos casos, cabe hacer también la misma observación sobre las actividades latinoamericanas de exportación, aunque las medidas tomadas por los Estados Unidos para fomentar la salida de sus excedentes —sobre todo de trigo y de algodón— introducen en el problema un nuevo factor que puede ser decisivo a corto plazo para determinar el volumen de las compras japonesas en América Latina. Asimismo puede tener una influencia negativa sobre ese comercio la recuperación, ahora más acelerada, de la producción agrícola en los demás países del Lejano Oriente.

En resumen, tal como se presentan en la actualidad los diversos factores de cuya interacción surgirán las tendencias del intercambio latinoamericano-japonés en el futuro próximo, es dable considerar que el volumen de las exportaciones latinoamericanas al Japón depende primordialmente de factores externos. En cambio, el desarrollo de las exportaciones japonesas a América Latina responderá en mayor grado a factores internos de la economía nipona, es decir, a la capacidad de su industria para ampliar el volumen de producción y mejorar las condiciones de precios y de fabricación de aquellos tipos y calidades que satisfacen las necesidades particulares de los países latinoamericanos. A ese respecto, hay que reconocer que la rápida expansión del comercio de exportación es un imperativo aun más urgente para el Japón que para la mayoría de los países latinoamericanos.

En el presente artículo se examinarán primero algunos aspectos característicos de la economía japonesa en relación con el comercio exterior para analizar después la evolución de su intercambio con América Latina y las perspectivas que se ofrecen a los principales productos comerciados por los países latinoamericanos con el Japón.

I. IMPORTANCIA DEL COMERCIO EXTERIOR PARA LA ECONOMIA DEL JAPON

Mucho antes de la Segunda Guerra Mundial, la economía japonesa se caracterizaba por una estrecha y significativa relación entre su comercio exterior y su actividad económica interna.[1]

Ello se debe a que las importaciones japonesas comprenden sobre todo alimentos de consumo directo y, en mayor grado aún, materias primas para la elaboración industrial de muchos productos que se venden en el mercado interno o se exportan en forma de manufacturas o productos intermedios. Esta característica se explica por la abundancia de mano de obra barata y calificada,

[1] El comercio externo total de importación y exportación representaba un 30 por ciento del ingreso nacional antes del conflicto. En 1951-54, esa proporción era de un 25 por ciento.

por la existencia de un sector manufacturero bien desarrollado y, especialmente, por la falta de muchos recursos naturales básicos.

Distintos factores se conjugaron a partir de 1945 para dar una importancia aun más crítica al sector externo con respecto al renacimiento y desarrollo económico global japonés. Ya antes de la Segunda Guerra Mundial, el Japón era uno de los países más densamente poblados del mundo, tanto en función de su territorio total como, especialmente, en relación con la superficie cultivada. Después del cese de las hostilidades, persistió una elevada tasa de crecimiento demográfico y, al propio tiempo se redujo la superficie total del país, de manera que la relación entre población y tierra alcanzó un nivel extraordinario.

La pérdida de soberanía o dominio sobre las fuentes tradicionales de suministro en Asia, como Corea y Formosa, junto con los problemas financieros de postguerra derivados de la importación de otras zonas monetarias, han contribuído a agravar la antigua situación interna de escasez de recursos naturales esenciales en el Japón.

Cuadro 1

JAPON: COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES POR CATEGORIAS PRINCIPALES DE PRODUCTOS

(Porcientos del total, a valores corrientes del yen)

Período	*Alimentos*	*Materias primas*	*Productos intermedios*	*Productos terminados*	*Otros*
1936-39	7,6	53,1	25,5	13,0	0,7
1950-55	30,0	49,3	8,7	12,0	0,1

FUENTE: CEPAL sobre datos de *Economic Statistics of Japan*, 1955, Banco del Japón.

Antes del conflicto, el Japón obtenía de sus territorios dependientes en Asia una proporción significativa de arroz, el azúcar, el pescado, los aceites y las grasas que consumía.[2] En los años de postguerra, pese a los intensos esfuerzos realizados por lograr un mayor autoabastecimiento, se estima que ha sido necesario importar 20 por ciento o más de los alimentos que consume su gran población.[3] Los alimentos representan ahora una proporción mucho mayor de las importaciones totales que a fines de los años treinta. (Véase el cuadro 1.) Al propio tiempo, las importaciones de Asia son proporcionalmente menos significativas que en el período de preguerra.[4] (Véase el cuadro 2.)

Por otra parte, antes de la guerra el Japón usaba los arreglos de pagos multilaterales en divisas convertibles para sus importaciones de Asia y otras regiones del mundo. En cambio, a partir de 1945, una elevada proporción de sus importaciones totales de algodón en rama, lana en bruto, caucho, cueros, materias químicas, petróleo

[2] Los productos adquiridos en Corea y Formosa no se registraban como importaciones antes de la guerra.

[3] En 1954 el valor de las importaciones de granos alimenticios, azúcar, harina, soja y otros alimentos sumó más de 700 millones de dólares.

[4] Si se considera el movimiento comercial de Corea y Formosa hacia el Japón en la preguerra como importación del último, las compras en Asia ascienden a 53 por ciento, con una reducción correlativa de las cifras para otras zonas.

Cuadro 2

JAPON: IMPORTACIONES DE PRODUCTOS POR REGION DE ORIGEN

(Porcientos del total, a valores corrientes del yen)

Período	*Asia*	*Europa*	*Estados Unidos y Canadá*	*América Latina*	*Africa*	*Australia y Oceanía*
1935-39	39	13	38	3	3	5
1951-55	32	8	39	11	3	8

FUENTE: Véase el cuadro 1.

sin refinar, mineral de hierro y muchos otros metales y minerales en crudo y elaborados han debido realizarse en forma directa de los países de la zona dólar o de otras zonas monetarias en que los saldos se compensan bilateral y no multilateralmente.

Como en el intercambio con la zona dólar las importaciones del Japón han aumentado en mucho mayor proporción que sus exportaciones, ha sido inevitable un desequilibrio de gran monto en su cuenta comercial de esa moneda. Por otra parte, la flota mercante japonesa, que antes de la Segunda Guerra Mundial producía un pequeño superávit neto para el balance de pagos, se convirtió después en un usuario neto de las entradas corrientes de divisas.[5]

Como corolario, todos esos factores han acentuado la estrecha dependencia de las exportaciones en cuanto generadores principales del poder de compra exterior requerido para financiar las importaciones esenciales cuyo valor en dólares corrientes se ha triplicado desde la preguerra.

Por lo que toca a los mercados extranjeros para las exportaciones japonesas, se registran durante la postguerra, y en forma bien marcada, dos importantes tendencias. En primer lugar, ha disminuído la importancia relativa del significativo intercambio que sostenía el Japón con los países asiáticos (comprendidas las zonas continentales adyacentes y la India, las Indias Orientales Holandesas y otras zonas)[6] a consecuencia tanto de factores políticos como del hecho de que esas zonas ahora producen, y en algunos caso exportan, determinados productos —por ejemplo, los textiles— que antes adquirían en el mercado japonés.

Por otro lado, en su comercio de postguerra fuera de Asia, el Japón ha debido hacer frente a la aguda competencia de los eficaces sectores de exportación de los Estados Unidos y países occidentales de Europa. Además, muchos otros posibles mercados del mundo, como América Latina, han creado nuevas industrias destinadas a abastecer sus propias necesidades de productos que antes les proveía el Japón. En el caso concreto y todavía

[5] En 1939 la flota mercante japonesa contaba con 1.740 barcos y transportaba 70 por ciento del volumen total de exportación japonés y 64 por ciento de su volumen de importación. En 1955 sólo contaba con 1.180 barcos y transportaba 43 por ciento de las exportaciones y 52 por ciento de las importaciones. Por lo tanto, ya en 1953 y 1954 los déficit netos de balance de pagos por concepto de transportes y seguros sumaban alrededor de 180 millones de dólares anuales contra los cuantiosos superávit registrados en las mismas transacciones antes del conflicto.

[6] A fines de los años treinta, un 25 por ciento de las exportaciones japonesas se destinaba a China únicamente. En 1951-54, esa proporción se redujo a 0,5 por ciento.

Cuadro 3

JAPON: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS POR REGION DE DESTINO

(Porcientos del total, a valores corrientes del yen)

Período	*Asia*[a]	*Europa*	*Estados Unidos y Canadá*	*América Latina*	*Africa*	*Australia y Oceanía*
1935-39	57	10	20	3	6	3
1951-55	48	11	20	9	8	4

FUENTE: Véase el cuadro 1.

[a] No comprende Corea ni Formosa en 1935-39. Si se hubieran incluído, las exportaciones a Asia subirían a 69 por ciento, con una reducción correlativa en las cifras de otras regiones.

importante de los textiles, los cambios de técnica y gustos han reducido la demanda de seda japonesa a una décima parte de lo que era antes de la guerra, aparte de que muchos productos que antes se fabricaban con algodón o lana se elaboran ahora con materias primas sintéticas.[7]

Debido a estas circunstancias, las exportaciones e importaciones japonesas acusan cuantiosos y constantes déficit en la cuenta comercial de la postguerra. Es todavía más significativo el hecho de que los saldos pasivos del Japón sólo con la zona dólar se hayan mantenido al mismo elevado nivel durante todo el decenio de postguerra.

En los últimos dos años, el Japón ha progresado mucho en materia de ajustar su balance de pagos a las condiciones variantes de ese decenio. Los saldos en cuenta comercial se redujeron de 1.135 a 461 millones de dólares entre 1953 y 1955. (Véase el cuadro 4.) Es patente que este mejoramiento se debe por entero al crecimiento de las exportaciones, pues el valor total de las importaciones varió muy poco en el mismo lapso.[8]

El progreso de las actividades japonesas de exportación[9] es fundamentalmente consecuencia del desarrollo global de la producción industrial, pero, en este sentido, la modificación de la estructura de la industria japonesa tuvo mayor significación todavía. (Véase el cuadro 5.)

Por lo tanto, el acento que se pone en la producción selectiva para los mercados de exportación —metales, maquinaria y materias químicas— ha permitido al Japón neutralizar la pérdida de sus antiguos mercados de productos textiles. Como se verá más adelante, esos cambios en la estructura de la producción industrial han sido de gran importancia en la ampliación de los mercados latinoamericanos para los productos japoneses.

[7] Durante los años 1934-36, los textiles representaban más de la mitad de las exportaciones del Japón. En cambio, en 1952-54 representaban sólo un tercio.

[8] A partir de 1946, hay distintas fuentes de ingreso que no se derivan del intercambio de productos y que revisten suma importancia para el balance de pagos japonés. Entre ellos, se destacan los pagos norteamericanos directos de asistencia antes de 1951 y las "entradas gubernamentales especiales" (sobre todo suministros especiales del gobierno para las fuerzas norteamericanas de ocupación y los gastos del personal militar destacado o de paso en ese país) después de la guerra coreana. En conjunto, esas entradas sumaron más de 5.000 millones de dólares y contribuyeron sustancialmente a financiar las transacciones corrientes del Japón y a levantar el volumen de sus reservas de divisas, agotadas por la guerra.

[9] El volumen de las exportaciones japonesas se elevó en 60 por ciento entre 1953 y 1955. Aún con eso, sólo ascendía a 57 por ciento del promedio de 1934-36.

Cuadro 4

JAPON: SALDOS DE CUENTA COMERCIAL POR ZONAS MONETARIAS[a]

(Millones de dólares)

	Total	*Zona dólar*	*Zona esterlina*	*Zona de cuenta abierta*
1945-46[b]	— 202	— 221	+ 2	+ 16
1947	— 353	— 442	+ 32	+ 58
1948	— 476	— 476	— 12	+ 62
1949	— 395	— 512	+ 88	+ 20
1950	— 154	— 264	+ 22	+ 88
1951	— 641	— 863	+ 132	+ 92
1952	— 755	— 825	+ 38	+ 31
1953	— 1.135	— 815	— 285	— 35
1954	— 770	— 850	+ 60	+ 21
1955	— 461	— 516	+ 50	+ 6

FUENTE: Véase el cuadro 1.

[a] Las zonas monetarias indicadas son las que aparecen en los reglamentos japoneses de control de cambios e importaciones.

[b] Septiembre 1945 — diciembre 1946.

Cuadro 5

JAPON: INDICES DE VARIACION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL

(1934 — 36 = 100)

Año	*Actividad industrial total*[a]	*Industrias manufactureras*						
		Bienes duraderos			*Bienes no duraderos*			
		Total[b]	*Metales*	*Maquinaria*	*Total*[c]	*Textiles*	*Químicos*	*Alimenticios y tabaco*
1938	141	170	148	193	119	99	153	119
1948	62	75	40	107	35	22	51	41
1950	88	110	97	126	67	41	103	84
1955	188	223	219	250	168	86	317	207

FUENTE: Véase el cuadro 1.

[a] Incluye servicios de utilidad pública y actividades mineras, que no se indican separadamente.

[b] Incluye productos de cerámica y madera, que no se indican separadamente.

[c] Incluye productos de goma y cuero e impresos, que no se indican separadamente.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el comercio exterior del Japón demoró varios años en recuperar, aun a valores corrientes, el nivel de los años anteriores al conflicto. El comercio sólo empieza a renacer a partir de 1950 y se desarrolla a un ritmo más acelerado después de 1951, alcanzando en 1955 una cifra tres veces superior a la de preguerra.[10]

En estos mismos años el intercambio con América Latina no sólo creció también, sino que lo hizo en proporción mucho mayor, llegando a representar más de 9 por ciento del comercio exterior nipón, en vez del 4 por ciento de la preguerra. (Véase el cuadro 6.)

Cuadro 6

JAPON: COMERCIO EXTERIOR CON TODO EL MUNDO Y CON AMERICA LATINA

(A base de valores corrientes convertidos a dólares)

	1935-39	*1948-50*	*1951-55*	*1955*
	(Promedios anuales)			
	A. EXPORTACIONES JAPONESAS			
Total: índice 1935-39 = 100 .	100	65	184	245
A América Latina: índice 1935-39 = 100	100	52	403	577
América Latina en porcientos del total	3,8	3,0	8,3	8,9
América Latina (millones de dólares a valores corrientes)	31	16	165	179
	B. IMPORTACIONES JAPONESAS			
Total: índice 1935-39 = 100 .	100	104	274	300
De América Latina: índice 1935-39 = 100	100	170	755	737
América Latina en porcientos del total	4,0	6,6	11,1	9,8
América Latina (millones de dólares a valores corrientes)	33	56	249	243
	C. EXPORTACIONES MÁS IMPORTACIONES JAPONESAS			
Total: índice 1935-39 = 100 .	100	84	229	272
Con América Latina: índice 1935-39 = 100	100	113	584	657
América Latina en porcientos del total	4,0	5,1	9,9	9,4
América Latina (millones de dólares a valores corrientes)	64	72	374	422

FUENTES: CEPAL sobre datos de Naciones Unidas, *Direction of International Trade* y Economic Stabilization Board, *Japanese Economic Statistics*, 1952.

Las exportaciones japonesas a América Latina crecieron de 22 millones de dólares en 1938 a un promedio de 125 millones durante 1951-55. Las importaciones de productos latinoamericanos aumentaron todavía más: de 28 a 249 millones en el mismo intervalo. Esa evolución se debió a los cambios antes señalados en la estructura territorial y económica del Japón, al mayor grado de complementaridad entre las necesidades recíprocas de exportación y de importación y a diversos factores transitorios que se examinarán más adelante.

Un análisis más detallado de las tendencias recientes del intercambio entre el Japón y los países latinoamericanos revela dos hechos que conviene señalar. En primer lugar, se observa un crecimiento muy desigual entre las exportaciones y las importaciones japonesas en ese comercio. En segundo lugar, hay también diferencias notables en el desarrollo del intercambio nipón con las dos zonas monetarias de América Latina. (Véase el cuadro 7.)

En los años de preguerra el intercambio presentaba un saldo en contra del Japón, al que no se atribuía gran importancia por tratarse de cifras muy reducidas. En cambio, en el último quinquenio el déficit comercial con América Latina ha llegado a 124 millones de dólares como promedio anual, o sea, la sexta parte del déficit total del comercio japonés. En otro lugar de este trabajo[11] se examinan con mayor detalle los factores que influyen sobre el desarrollo de las transacciones comerciales del Japón con América Latina. En síntesis, el desequilibrio entre importaciones y exportaciones japonesas resulta de dos factores. Los productos de exportación latinoamericanos que son de primera necesidad para aquella economía han estado en general disponibles sin restricciones cuantitativas, y se han cotizado a precios que podían competir con los mundiales. En cambio, a pesar de sus progresos recientes, la industrialización nipona no parece haber llegado todavía a un nivel de precios competitivos[12] para toda su producción exportable, ni a un volumen de producción que le permita responder a la demanda externa hasta el punto de equilibrar su comercio. No obstante, el Japón ha logrado un mejoramiento considerable en su balanza mercantil con América Latina en los últimos años, y su déficit ha bajado de 161 millones de dólares en 1953 a sólo 64 millones en 1955, gracias a un fuerte aumento de sus exportaciones y una pequeña disminución de sus importaciones. (Véase de nuevo el cuadro 7.)

Esas cifras representan el valor c.i.f. de las importaciones del Japón y el valor f.o.b. de sus exportaciones. Para medir mejor el grado de equilibrio o desequilibrio en el intercambio entre América Latina y el Japón es preciso también convertir las cifras de importación a valores f.o.b.[13] Por lo tanto, si se supone un margen de 15 por ciento para los cargos c.i.f., el déficit real del Japón se reduce de 121 millones de dólares en 1953 a sólo

[10] Cuando no se indica otra cosa, debe entenderse que todos los datos que comprende este artículo se refieren a valores corrientes, en equivalentes de dólar, tomados de las estadísticas japonesas oficiales, en que las exportaciones se expresan en valores f.o.b. y las importaciones en valores c.i.f.

[11] Véase la sección III.

[12] Para una exposición más completa de este problema, véase *Economic Survey for Asia and the Far East*, 1955, Chapter 11: "Japan" y el *Annual Report of the Japanese Economic Planning Board*

[13] Las cifras que proporcionan las estadísticas comerciales de los países latinoamericanos presentan amplias discrepancias con las cifras japonesas. Esto se debe en su mayor parte al hecho de que más de la mitad de las importaciones de algodón mexicano registradas por el Japón en las estadísticas de México figuran como exportaciones a los Estados Unidos, cuyos comerciantes actúan de intermediarios en la venta de ese algodón. Por ese motivo, se ha dado preferencia a las estadísticas japonesas que se acercan mucho más a la realidad del intercambio con América Latina.

Cuadro 7

JAPON: SALDOS EN CUENTA COMERCIAL CON EL MUNDO Y CON AMERICA LATINA[a]

(Millones de dólares a valores corrientes)

Año	Mundo			América Latina[b]								
				Total			Países de la zona dólar			Demás países		
	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación	Saldo
1938	769	759	+ 8	22	28	— 6	9	3	+ 6	14	25	— 11
1951	1.355	1.996	— 641	89	259	— 170	16	155	— 139	74	104	— 30
1952	1.273	2.028	— 755	50	168	— 118	26	131	— 105	25	37	— 12
1953	1.275	2.410	— 1.135	104	265	— 161	60	140	— 80	45	125	— 80
1954	1.629	2.399	— 770	201	309	— 108	65	143	— 78	136	166	— 30
1955	2.011	2.472	— 461	179	243	— 64	55	142	— 87	124	101	+ 23
Promedio 1951-55	*1.509*	*2.261*	— *752*	*125*	*249*	— *124*	*44*	*142*	— *98*	*31*	*107*	— *26*
1956[c]	755	948	— 191	61	91	— 30	9	51	— 42	53	40	13

FUENTE: CEPAL a base de Naciones Unidas, *Direction of International Trade*, números selectos.
[a] Las exportaciones están en valores FOB y las importaciones en CIF.
[b] Los países de la "zona dólar" y "demás países" son los que se anotan en el *Direction of International Trade.*
[c] Enero-abril.

28 millones en 1955.[14] En otros términos, la capacidad del Japón para cubrir el valor f.o.b. de sus importaciones por medio de sus exportaciones, subió en dos años, del 46 al 86 por ciento.

Si ahora se examina por separado el balance comercial del Japón con cada una de las dos zonas monetarias de América Latina —lo que se justifica por los métodos distintos de cubrir el saldo— se advierten situaciones bastante diferentes. Tomando los valores f.o.b. para importaciones y exportaciones durante los años 1953 a 1955, se nota un grado de estabilidad mucho mayor en el intercambio con la zona latinoamericana de monedas convertibles en donde se mantiene un déficit de 60 millones de dólares anuales contra el Japón. En cambio, en su comercio con los países latinoamericanos de monedas no convertibles —comercio que ha aumenatdo considerablemente en los últimos años gracias a los convenios bilaterales y a las cuentas de compensación— el Japón ha incrementado sus exportaciones más que sus importaciones, al punto de conseguir un superávit de 38 millones de dólares en 1955. (Véase el cuadro 8.)[15]

[14] Si se mira el problema del lado latinoamericano, es decir, si se toma el valor f.o.b. de las importaciones japonesas y se elevan a valores c.i.f. las exportaciones de dicha procedencia, se observa que el balance comercial con el Japón casi llegó a equilibrarse en 1955

[15] Las informaciones disponibles sobre 1956 (enero-abril) revelan tendencias similares. (Véanse los cuadros 7 y 8.) El rasgo más sobresaliente de las cifras para el año 1956 es el aumento de la discrepancia en las tendencias de los balances comerciales del Japón con las dos zonas monetarias en América Latina.

Cuadro 8

JAPON: INTERCAMBIO DE MERCADERIAS CON AMERICA LATINA

(Millones de dólares corrientes en valores FOB)

Año	Países de la zona dólar			Demás países			Total para América Latina			
	Importación[a]	Exportación	Saldo	Importación[a]	Exportación	Saldo	Importación	Exportación	Saldo	Porciento de cobertura[b]
1951	132	16	116	88	74	— 14	220	89	— 131	40
1952	112	26	— 86	31	25	— 6	145	50	— 95	34
1953	119	60	— 59	106	45	— 61	225	104	— 121	46
1954	121	65	— 56	141	136	— 5	262	201	— 61	77
1955	121	55	— 66	86	124	38	207	179	— 28	86
1956[c]	43	9	— 34	34	53	19	77	62	— 15	81

FUENTE: CEPAL a base de estadísticas oficiales del Japón.
[a] El valor FOB de las importaciones se calculó restando el 15 por ciento a los valores CIF.
[b] El porciento de cobertura indica en qué proporción se cubrió el valor FOB de las importaciones con el valor FOB de las exportaciones.
[c] Enero-abril.

III. PAPEL DE LOS FACTORES TRANSITORIOS EN LA EXPANSION RECIENTE DEL COMERCIO JAPONES CON DISTINTOS PAISES LATINOAMERICANOS

El crecimiento del intercambio entre América Latina y el Japón en los años recientes se ha debido en buena medida a factores circunstanciales o transitorios y, por lo tanto, la expansión realizada hasta ahora no puede considerarse, en toda su amplitud, como una base sólida para el desarrollo futuro de ese comercio. Así parece confirmarlo el retroceso observado en 1955.

Algunos de esos factores transitorios no han actuado sólo en el intercambio entre el Japón y América Latina, sino que han contribuído al incremento de todo el comercio exterior japonés; otros han jugado un papel muy importante en el comercio con los países latinoamericanos de la zona dólar, en tanto que los demás han desempeñado sobre todo una función activa en las relaciones con los países de moneda no convertible. Estos factores se estudiarán separada y sucesivamente a continuación.

1. Factores que han contribuído al aumento del comercio japonés en general

En la postguerra, y sobre todo a partir de 1950, las autoridades oficiales y privadas del Japón han recurrido a diversas fórmulas especiales para fomentar las ventas en el exterior y, en forma accesoria, determinadas importaciones. Una primera serie de medidas dispone el establecimiento de bases institucionales y financieras para mitigar algunos de los riesgos inherentes al comercio exterior, estudiar los mercados y satisfacer las necesidades de crédito. Entre esas medidas, las más notables han sido la organización de un sistema de seguros para las exportaciones, la creación de un organismo de propaganda e información *(The Japanese External Trade Recovery Organization)* y la fundación del Banco de Exportaciones e Importaciones del Japón, encargado de financiar la exportación de maquinaria con créditos a mediano plazo.

Otro grupo de medidas encerraba el propósito principal de hacer que los precios japoneses de exportación fueran más competitivos. En 1953 se autorizó a los exportadores para retener el 10 por ciento de sus ingresos en divisas y utilizarlo para fomentar sus ventas o importar ciertos productos indispensables para la economía nacional. Se otorgaron asimismo varias exenciones fiscales a determinadas actividades de exportación. Con arreglo a un sistema especial (el *export-import linking system*), se permitió a los exportadores de ciertos artículos importar materias primas que debían reexportarse como parte integrante de los productos fabricados o podían venderse con grandes utilidades en el mercado interno, lo que supuso prácticamente conceder subsidios a la exportación. Por último, en 1953 y 1954 se adoptaron severas medidas de restricción crediticia para eliminar las presiones inflacionarias derivadas de una demanda interna excesiva, y ello acarreó, entre otras, la consecuencia de acelerar el aumento de la productividad, comprimir los precios e impulsar a las industrias a ampliar sus ventas al exterior.

A pesar de sus ventajas aparentes, varias de las medidas de fomento más importantes que se han mencionado fueron canceladas o modificadas en el curso de los dos años últimos. Así, la proporción de los ingresos de divisas que los exportadores podían retener en ciertos casos, se rebajó de 10 a 5 por ciento, en tanto que se iba abandonando gradualmente el *export-import linking system*. En efecto, aparte de que a largo plazo eran paliativos ineficaces para una productividad interna insuficiente, estos métodos —y sobre todo el último— ofrecían ciertos inconvenientes porque suponían la existencia de dos niveles de precios. Aunque sean necesarias, las medidas que siguen en vigor —por ejemplo, el financiamiento a mediano plazo de las ventas de maquinaria— no contribuirán a la larga a aumentar sustancialmente la participación japonesa en las importaciones de América Latina a expensas de las importaciones de otra procedencia, pues los demás países competidores están recurriendo a los mismos métodos. Por último, gracias al aumento de la producción mundial y a la desaparición de las graves dificultades de la postguerra, el intercambio se orienta cada vez más en función de los precios y de la calidad, y la política comercial de muchos países importantes favorece y refuerza esa tendencia.

En vista de todo ello, está claro que la expansión futura del comercio exterior japonés, y especialmente de sus exportaciones, dependerá de sus posibilidades competitivas reales en el mercado mundial en mayor grado que de fórmulas especiales o medidas transitorias.

2. Factores especiales que han contribuído al aumento del comercio japonés con los países latinoamericanos de la zona dólar

Como ya se señaló, la expansión de comercio japonés-latinoamericano ha traído consigo un déficit considerable en contra del Japón —489 millones de dólares, en total, de 1951 a 1955— y, por consiguiente, ha descansado sobre la capacidad japonesa para cubrir el saldo desfavorable del intercambio con divisas convertibles. Conviene agregar que tal situación constituye sólo un aspecto de una situación más general, pues el déficit global con la zona dólar alcanzó a 3.870 millones de la misma moneda durante el período completo 1951-55.

Los recursos extraordinarios concedidos por los Estados Unidos, que permitieron cubrir un déficit de esa magnitud,[16] vienen disminuyendo desde 1954. En 1955 no superaron los 500 millones en comparación con 800 millones en 1953. Por otra parte, no es probable que el déficit comercial con los Estados Unidos desaparezca en los años venideros y, además, los pagos no comerciales del Japón por concepto de su deuda a largo plazo y de sus compromisos por reparaciones de guerra,[17] absorberán una parte mayor y creciente de sus disponibilidades de

[16] El balance de pagos del Japón ha registrado también un ingreso neto de capitales entre 1951 y 1955, pero esta afluencia ha sido relativamente pequeña. Asimismo, la entrada de capitales en relación con América Latina ha sido de escasa importancia.

[17] Se calcula que el servicio de la deuda exterior japonesa asciende a 40-50 millones de dólares en los últimos años. En cuanto a las reparaciones de guerra, los convenios recién firmados con Birmania y las Filipinas prevén la transferencia de 200 millones de dólares en 10 años y de 550 millones en 20 años respectivamente. Con Tailandia se fijó un pago total de 42 millones. Cierta proporción —todavía sin determinar— de los fondos proporcionados durante la postguerra por los Estados Unidos deberán reembolsarse en el futuro.

Cuadro 9

JAPON: EXPORTACIONES A AMERICA LATINA[a]

(Millones de dólares)

	1938	*1948*	*1949*	*1950*	*1951*	*1952*	*1953*	*1954*	*1955*	*1956*[b]
Total mundial	766,5	258,6	509,7	820,2	1,354,5	1.272,9	1.274,8	1.629,3	2.010,8	754,7
Total de América Latina[c]	22,3	1,5	3,8	41,6	89,3	50,1	104,4	201,1	179,1	61,4
Países de la zona dólar	8,7	1,2			15,7	25,5	59,5	64,8	55,1	8,8
Demás países	13,5	0,3			73,5		44,8	136,3	124,0	52,6
Argentina	5,5	—	—	21,0	47,3	9,1	15,6	48,9	79,1	22,8
Brasil	2,9	—	0,6	2,3	21,3	10,9	21,7	78,2	33,4	14,4
México	1,5	—	0,6	3,5	3,3	6,1	12,0	28,8	7,4	1,6
Venezuela	1,5	1,0	1,1	3,4	3,8	5,9	7,4	9,1	13,4	4,7
Panamá	1,7	—	0,1	0,5	0,7	2,3	25,4	1,6	6,0	0,7
Colombia	0,1	—	0,2	1,1	0,6	3,3	3,8	9,5	7,1	2,2
Perú	1,6	—	0,1	0,5	1,0	2,3	2,8	4,6	5,0	2,2
Cuba	0,3	—	0,3	3,9	2,7	1,8	1,8	3,0	4,9	1,1
Chile	1,7	0,1	—	0,1	0,6	1,2	3,1	1,2	3,9	3,7
Nicaragua	—	—	—	0,2	0,1	0,6	1,9	3,9	2,6	0,5
El Salvador	—	—	—	0,5	0,6	0,8	1,6	2,2	3,8	2,9
Uruguay	1,1	0,1	0,3	0,5	2,4	0,8	0,5	2,5	2,1	1,9
Honduras	0,5	—	0,1	0,7	0,5	0,7	1,4	2,1	2,8	0,9
Costa Rica	0,6	—	—	0,6	0,4	1,0	1,7	1,1	2,1	0,4
República Dominicana	0,6	—	—	1,0	1,2	0,7	0,6	1,3	1,6	0,6
Ecuador	0,2	—	—	0,4	0,6	0,9	1,1	1,3	1,5	0,3
Bolivia	1,1	—	0,1	0,1	0,6	0,7	0,2	0,7	1,2	0,4
Paraguay	0,5	—	0,2	0,4	0,4	—	0,9	0,9	0,5	—
Guatemala	—	—	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,6	0,1
Haití	0,1	—	—	0,8	0,1	—	—	—	0,1	—

FUENTES: 1949-50: Economic Stabilization Board, *Japanese Economic Statistics*, Tokio, 1952. Otros años: Naciones Unidas, *Direction of International Trade*, números selectos.

[a] Las cifras están en valores FOB y comprenden las reexportaciones; se basan en las declaraciones de aduana.

[b] Enero-abril.

[c] Puede no ser igual a la suma de los datos por países que se anotan a continuación, porque para algunos de ellos se dispone sólo de informaciones parciales.

divisas. Por lo tanto, parece necesario que el Japón se esfuerce en lograr un mejor equilibrio en su comercio con los países latinoamericanos de la zona dólar con el fin de evitar la transferencia de tan cuantioso monto de divisas convertibles. Sin embargo, como el Japón adquiere en esos países productos imprescindibles —verbigracia, el azúcar y el algodón— puede ser determinante la posibilidad de obtenerlos a precios más favorables. El hecho de que las reservas japonesas de oro y divisas representen ahora cerca del 60 por ciento de las importaciones de 1955 permite cierta flexibilidad en la selección de mercados proveedores.

Entre los países que pertenecen a la zona dólar, Mexico[18] recibió en 1951-55 un promedio de 9 por ciento de las exportaciones japonesas a América Latina y vendió al Japón el 35 por ciento de las exportaciones latinoamericanas con el mismo destino. Por lo tanto, ocupa el primer lugar entre los proveedores latinoamericanos del Japón, con una importación japonesa promedia de 86 millones de dólares anuales (c.i.f.). Como las exportaciones japonesas no han alcanzado los 12 millones de dólares anuales, el déficit promedio en 1951-55 llegó a 75 millones, o sea más del 75 por ciento del déficit global con la zona dólar de América Latina. El saldo se financió con la transferencia de dólares de los Estados Unidos y, por lo tanto, en el caso particular de México puede considerarse que el incremento de las importaciones japonesas se relaciona —al menos en parte— con la disponibilidad de recursos transitorios, si bien es cierto que la producción algodonera mexicana es altamente competitiva por su bajo costo y alta calidad.

Por otra parte, y en la mayor medida posible, el Japón ha recurrido al trueque para tratar de desarrollar sus exportaciones a México a cambio de algodón.[19] Sin embargo, la demanda interna mexicana de productos japoneses fue muy inferior a la oferta, y una parte considerable de dichos productos —hasta un 90 por ciento en 1954— se ha destinado a los Estados Unidos. Este comercio triangular ha tenido efectos desfavorables sobre la evolución normal de las ventas directas del Japón a los Estados Unidos y no debe sorprender que el gobierno japonés haya tomado medidas para suprimirlo a partir de julio de 1954. La consecuencia inmediata ha sido que las exportaciones a México bajaron en un 75 por ciento entre 1954 y 1955.

En el comercio con Cuba, las importaciones japonesas han crecido también a una tasa superior al promedio latinoamericano: llegaron a 39 millones de dólares anuales —16 por ciento del total de América Latina— en 1951-55, contra 0,1 millones (0,3 por ciento) en la preguerra. En cambio, aunque las exportaciones japonesas a Cuba son un algo superiores a las de 1935-39, se han mantenido a un nivel muy bajo —2,8 millones de dólares anuales, en promedio— durante el período 1951-55, lo que para el Japón significa un déficit equivalente al

[18] Para las cifras de las exportaciones e importaciones japonesas por países latinoamericanos, véanse los cuadros 9 y 10.

[19] La proporción de las exportaciones realizadas conforme a este sistema ascendió a 90 por ciento de las ventas totales en 1952-53.

Cuadro 10

JAPON: IMPORTACIONES DE AMERICA LATINA[a]

(Millones de dólares)

	1938	*1948*	*1949*	*1950*	*1951*	*1952*	*1953*	*1954*	*1955*	*1956*
Total mundial	*759,0*	*682,6*	*906,5*	*970,2*	*1.995,0*	*2.028,1*	*2.409,6*	*2.399,4*	*2.471,6*	*947,6*
Total de América Latina[c]	27,9	87,9	13,8	67,1	259,0	167,9	264,7	30,86	242,7	90,8
Países de la zona dólar	2,8	73,9			154,9	131,0	140,2	142,6	141,7	52,1
Demás países	25,0	14,0			104,1	36,8	124,5	166,0	101,0	38,7
México	1,5	4,3	0,2	17,0	99,6	71,3	84,1	92,3	84,0	37,3
Brasil	13,1	0,3	3,6	1,6	32,1	15,4	39,1	73,8	59,3	17,6
Cuba	—	69,6	7,0	10,3	43,1	50,8	48,6	24,3	27,5	7,4
Argentina	6,9	11,0	0,5	30,8	49,4	3,6	51,6	60,8	22,3	12,2
Perú	0,5	2,2	—	0,6	6,6	11,1	15,2	20,3	10,8	5,4
Uruguay	1,2	0,4	1,2	5,0	4,7	2,9	13,5	7,6	6,5	2,5
Nicaragua	0,2	—	—	0,3	2,3	1,4	3,7	8,4	13,1	0,7
Paraguay	—	—	—	0,1	9,8	1,6	0,8	1,1	1,3	0,2
El Salvador	—	—	—	—	—	—	0,6	2,1	9,8	4,8
Ecuador	0,1	—	—	0,1	—	5,8	0,2	5,9	0,2	0,1
Panamá	—	—	—	—	5,8	1,0	1,4	2,5	0,9	0,1
Chile	3,1	—	0,7	—	1,3	2,0	4,1	2,4	0,8	0,8
Bolivia	0,1	—	0,4	0,1	1,6	0,1	0,2	0,9	1,8	0,7
Venezuela	0,4	—	—	0,3	—	—	0,3	3,8	0,3	0,1
Colombia	0,2	—	0,2	0,7	2,3	0,3	0,4	0,6	0,7	0,6
República Dominicana	—	—	—	—	—	—	—	1,3	1,9	0,1
Guatemala	—	—	—	—	—	—	—	0,2	1,1	0,2
Haití	0,1	—	—	—	—	—	—	0,2	0,4	—
Costa Rica	0,2	—	—	0,2	—	—	0,3	0,1	—	—
Honduras	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

FUENTE: Véase el cuadro 9.

[a] Importaciones generales en valores CIF según las declaraciones de aduana.

[b] Enero-abril.

[c] Puede no ser igual a la suma de los datos por países que se anotan a continuación, porque para algunos de ellos se dispone sólo de informaciones parciales.

93 por ciento del valor de sus importaciones. En este caso, el gran volumen de las compras japonesas fue resultado de un factor circunstancial, a saber: la fuerte reducción de la producción azucarera en Indonesia a causa de la guerra.

En contraste, y sobre todo por lo que toca a sus exportaciones, el comercio japonés con los demás países de la zona dólar latinoamericana se ha desarrollado en forma normal, sin más factores circunstanciales que los incentivos otorgados por el Japón para todas sus actividades de comercio exterior. En aquella parte del mercado, el Japón también encuentra menos obstáculos derivados de las dificultades cambiarias o de los controles restrictivos o selectivos sobre las importaciones. Por estos motivos, es posible que las tendencias fundamentales del intercambio japonés con América Latina se reflejen mejor en ese sector que en cualquier otro.[20] Al examinar las estadísticas japonesas sobre el intercambio con los países latinoamericanos de la zona dólar —excluídos México y Cuba— se observa que en 1955 las exportaciones niponas en valores corrientes fueron 8 veces mayores que en 1938, pues subieron de 5,3 a 41,6 millones de dólares. A su vez, las importaciones japonesas de los mismos países[21] se han multiplicado por 24 (de 1,2 a 28,4 millones). Así, actuando en condiciones de competencia mucho más libre, sin arreglos especiales de carácter bilateral, y en un régimen de pagos multilaterales, el Japón se ha mostrado capaz de extender sus mercados durante el último quinquenio. Y esto se confirma también por el hecho de que los mayores progresos se lograron en los mercados más competitivos de Venezuela y Panamá, actuando este último como centro de redistribución para toda la región del Caribe. Por otro lado, el aumento de las importaciones japonesas de este sector se debió casi por entero al desarrollo de la producción exportable de algodón de El Salvador y Nicaragua, hecho que también sirve para subrayar la habilidad de estos países cuando compiten en mercados abiertos.

3. Factores transitorios que han contribuído al aumento del comercio japonés con los países latinoamericanos que no pertenecen a la zona dólar

Como ya se indicó,[22] las exportaciones japonesas con destino a estos países han aumentado mucho más en relación con las importaciones que en el comercio con México y Cuba, países de la zona dólar. Esa ha sido particularmente una de las características de las relaciones comerciales con la Argentina. El intercambio argentino-japonés acusó un déficit variable, pero no muy cuantioso, contra el Japón hasta 1954, que se convirtió en un superávit importante a su favor en 1955.[23] En promedio,

[20] Sin embargo, cabe indicar que la composición de la demanda de bienes importados es muy distinta en esos países. Las manufacturas de consumo, sobre todo los textiles, tienen allí mucho mayor mercado que en otros países latinoamericanos.

[21] Colombia, el Ecuador, Venezuela, los países centroamericanos y los del Caribe, con excepción de Cuba.

[22] Véase la sección II y el cuadro 8.

[23] Al vencer el día 31 de marzo de 1956 el tratado de comercio bilateral entre ambos países, la cuenta de compensación presentaba un saldo de 55 millones de dólares a favor de Japón. Habida cuenta de las mercaderías japonesas pendientes de em-

la participación argentina en las exportaciones e importaciones japonesas durante 1951-55 alcanzó respectivamente el 32 por ciento del total latinoamericano (40 millones de dólares) y el 15 por ciento (37 millones). Con estas cifras, la Argentina se sitúa en primer lugar entre los compradores y en cuarto entre los proveedores latinoamericanos del Japón.

En los últimos años el intercambio argentino-japonés se ha realizado en el marco de acuerdos bilaterales de comercio y pagos. En 1949 se firmó un primer convenio, y poco después experimentaron un notable desarrollo las relaciones comerciales, que habían sido insignificantes en los primeros años de postguerra. Se renovó ese primer acuerdo hasta 1954, año en que se suscribió otro convenio, que se extendió hasta marzo de 1956. Los créditos recíprocos autorizados por las partes contratantes se elevaron de 3 millones de dólares en 1949 a 20 millones en 1954, sin tomar en cuenta los créditos especiales a mediano plazo otorgados por el Japón para financiar las exportaciones de maquinaria y equipo de transporte.

Mientras los convenios estuvieron en vigor, el intercambio entre ambos países se independizó hasta cierto punto de las variaciones de los precios mundiales, pues en varios casos los precios de las exportaciones y las importaciones se fijaban de antemano. Asimismo, se concertaron varias operaciones de trueque directo, con arreglo a las cuales, por ejemplo, se trocaban cantidades determinadas de lanas argentinas por acero japonés. Desde que terminó el régimen bilateral, el comercio entre la Argentina y el Japón se rige por un arreglo transitorio según el cual la Argentina cancela sus importaciones en libras esterlinas, en tanto que emplea sus entradas de exportación para amortizar su saldo deudor de la cuenta bilateral. Estos antecedentes revelan que, aunque los siete años de bilateralismo impulsaron el intercambio argentino-japonés a niveles bastante elevados, ese régimen no consiguió otro de sus objetivos fundamentales: llevar las cuentas financieras a una posición de equilibrio durable. Parece ser política común de ambos países la de establecer en el futuro un sistema de pagos multilaterales, devolviendo gran parte de su tradicional importancia a los factores normales que siempre han sido propios de la competencia internacional.

Pueden quizá aplicarse conclusiones similares al intercambio brasileño-japonés. En efecto, después de concluído un primer acuerdo bilateral en 1950, el intercambio superó los muy deprimidos niveles de los primeros años de postguerra. A partir de 1953 se registró una nueva expansión de las relaciones comerciales entre ambos países, gracias a la aplicación de otro convenio de mayor alcance según el cual el Japón concedía créditos a mediano plazo al Brasil para la compra de bienes de capital. Por último, aunque las importaciones brasileñas experimentaron una fuerte baja en 1955 por causas circunstanciales, la participación del Brasil en las exportaciones e importaciones japonesas durante el período 1951-55 llegó, en promedio, a 33 y 44 millones de dólares (27 y 18 por ciento del total latinoamericano) respectivamente. Ello colocó al Brasil en el segundo lugar entre los compradores y proveedores del Japón en América Latina.

El aumento de las compras brasileñas en el Japón registrado en 1954 obedece sobre todo a otro factor: el monto considerable de deudas pendientes que el Brasil tenía con los Estados Unidos y ciertos países europeos, que lo indujo a comprar productos japoneses preferentemente y en grandes cantidades para emplear los saldos a su haber producidos en las transacciones bilaterales de años anteriores.[24]

El convenio bilateral entre el Brasil y el Japón llegó a su término a mediados de 1956. Los pagos entre ambos países se cancelan provisionalmente en libras esterlinas. En el futuro, aun cuando el Japón no ingrese al Club de la Haya y lleve su intercambio con el Brasil a un plano de multilateralidad restringida, y aun cuando se prolongue la vigencia del régimen provisional, se registrarán las mismas consecuencias que se indicaron al tratar de la evolución de su comercio con la Argentina.

IV. EL MERCADO JAPONES PARA LOS PRODUCTOS LATINOAMERICANOS: EVOLUCION DESDE LA PREGUERRA Y PERSPECTIVAS

En los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial, dos productos —algodón y lana— respondían por más de la mitad de las importaciones japonesas de América Latina. El resto se repartía entre un número relativamente grande de productos, entre los cuales figuraban en primer término los cueros y el quebracho. (Véase el cuadro 11.)

La participación del algodón y la lana ha ido en aumento en los años últimos y en 1955 correspondía exactamente a dos terceras partes de esas importaciones. Con el azúcar, que no se exportaba al Japón antes de la guerra, se cubrieron en ese año tres cuartas partes de las importaciones japonesas. Aparte del azúcar, un solo producto nuevo ha alcanzado en algunos años un volumen digno de mención en las exportaciones latinoamericanas al Japón y ha sido el arroz. En 1954 representaba el 5 por ciento, pero en 1955 no hubo exportación. Las ventas de trigo, que anteriormente se desarrollaban en forma alentadora, bajaron de 24 millones de dólares en 1954 a 6 millones en 1955. Asimismo las compras japonesas de maíz en 1955 fueron inferiores al medio millón de dólares, en comparación con los 6 millones del año anterior. Las ventas latinoamericanas de café, cacao y soja crecen continuamente, aunque todavía es muy baja su participación porcentual en las importaciones japonesas de América Latina. Otros productos, sobre todo los cueros y el extracto de quebracho, han perdido mucha de su importancia en este comercio.

Las exportaciones de productos latinoamericanos al Japón no sólo presentan una composición poco diversificada, sino que se reparten entre muy pocos países. México, el Brasil, Cuba y la Argentina cubrieron en 1955 más o menos el 80 por ciento de las compras japonesas. Dos países más —el Perú y Nicaragua— contribuyen con cerca del 10 por ciento, casi la misma proporción que el conjunto de los 14 países restantes. (Véase el cuadro 12.) Sólo dos países —el Brasil y la Argentina— presentan

barque el déficit argentino ascendía a 60 millones de dólares a mediados de 1956.

[24] Una parte de esos saldos se utilizó también para pagar exportaciones de seda japonesa a los Estados Unidos, aprovechando la inferior cotización del dólar Japón en el mercado de cambios brasileño.

Cuadro 11

JAPON: IMPORTACIONES DE AMERICA LATINA, POR PRODUCTOS, 1938 Y 1955

(Millones de dólares a valores corrientes y porcientos)

Producto	1938			1955		
	Valor	*Porcientos del total importado por el Japón de América Latina*	*Porcientos que corresponden a América Latina en el total de cada producto importado por el Japón*	*Valor*	*Porcientos del total importado por el Japón de América Latina*	*Porcientos que corresponden a América Latina en el total de cada producto importado por el Japón*
Total	*27,9*	*100*	*3,7*	*242,7*	*100*	*9,8*
Algodón	11,7	42	9,7	142,2	58,6	39,3
Azúcar	—	—	—	46,2	19,0	39,8
Lana	2,8	10	10,9	19,4	8,0	11,8
Trigo	0,1	0,3	4,4	6,3	2,6	3,8
Maíz	0,7	2,5	10,8	0,3	0,1	1,0
Soja	—	—	—	4,4	1,8	4,4
Cacao	0,3	1,1	84,0	3,6	1,5	80,1
Café	0,5	2,0	67,0	2,8	1,2	53,5
Plomo	...	...	...	0,3	0,1	22,7
Cueros	2,2	8,0	23,7	1,2	0,5	5,5
Extracto de quebracho	1,2	4,0	79,8	2,1	0,9	100,0
Total lista	*19,5*	*69,6*	...	*228,8*	*94,3*	*19,6*
Otros productos	8,4	30,1	...	13,9	5,7	1,1

FUENTE: CEPAL a base de *Annual Report of the Foreign Trade of Japan.*

alguna diversificación de importancia en sus exportaciones al Japón. Podría agregarse al Perú que exporta varios minerales no incluídos en el detalle del cuadro mencionado y también arroz ocasionalmente. Para los demás países que han conseguido ampliar su comercio en general, como México, el volumen del intercambio con el Japón depende de un solo producto. Esa característica de la mayoría de los países latinoamericanos en sus relaciones comerciales con el Japón hace que el comercio latinoamericano japonés sea muy vulnerable a las fluctuaciones de origen interno y externo que a menudo afectan el mercado de cada uno de los principales productos exportados por América Latina.

Por lo tanto, un examen de las perspectivas del mercado nipón debería basarse en estudios particulares de productos. Sin embargo, cabe hacer algunos comentarios de carácter general que se refieren sobre todo al margen de posible ampliación para las ventas latinoamericanas en relación con el volumen de importaciones japonesas de otras fuentes. La última columna del cuadro 11[25] muestra que en el caso de 3 productos (quebracho, cacao y café) de los 11 principales, América Latina suministra el 50 por ciento o más de la importación japonesa en cada rubro. Sin embargo, esos 3 productos pesan muy poco —3,6 por ciento— en el conjunto de las exportaciones latinoamericanas al Japón. Por otro lado, los 3 productos principales —algodón, azúcar y lana— cuyo conjunto

[25] Las cifras del cuadro 11 se refieren a 1955, pero no hay diferencia importante alguna con las de 1954.

Cuadro 12

JAPON: IMPORTACIONES DE AMERICA LATINA, COMPOSICION Y DISTRIBUCION GEOGRAFICA EN 1955

(Millones de dólares a valores corrientes)

Producto	México	Brasil	Cuba	Argentina	Nicaragua	Perú	Otros	Total América Latina
Total	*84,0*	*59,3*	*27,5*	*22,2*	*13,1*	*10,8*	*25,7*	*242,7*
Algodón	82,1	34,6	—	0,9	9,4	3,8	11,4	142,2
Azúcar	—	12,0	27,5	—	—	4,5	2,2	46,2
Lana	0,2	2,2	—	10,3	—	0,2	6,5	19,4
Trigo	—	—	—	6,3	—	—	—	6,3
Maíz	—	—	—	0,3	—	—	—	0,3
Soja	—	4,4	—	—	—	—	—	4,4
Cacao	—	3,6	—	—	—	—	—	3,6
Café	0,1	1,6	—	—	—	—	1,1	2,8
Plomo	0,3	—	—	—	—	—	—	0,3
Cueros	—	—	—	1,2	—	—	—	1,2
Extracto de quebracho	—	—	—	2,1	—	—	—	2,1
Total de la lista	*82,7*	*58,4*	*27,5*	*21,1*	*9,4*	*8,5*	*21,2*	*228,8*
Otros productos	1,3	0,9	—	1,1	3,7	2,3	4,5	13,9

FUENTE: Véase el cuadro 11

equivale al 80 por ciento de la exportación latinoamericana al Japón, representan del 12 al 40 por ciento de la importación japonesa en esos rubros. Son a su vez productos que encuentran a veces serias dificultadas de colocación en el mercado mundial. No obstante, a juzgar por estadísticas recientes, el mercado japonés absorbe ya una elevada proporción de las exportaciones latinoamericanas de esos 3 productos, aunque América Latina compite con otras regiones que tienen gran importancia para el intercambio japonés. (Los Estados Unidos y los países vecinos del Japón.)

A continuación se analizan la situación del mercado y sus perspectivas a corto plazo para el algodón y el azúcar, y, en forma sucinta, para los demás productos que entran o podrían entrar en el intercambio entre América Latina y el Japón.

1. Algodón

Antes y después de la Segunda Guerra Mundial, el algodón ha sido el principal componente de las exportaciones latinoamericanas al Japón y ya en 1938 su participación alcanzaba a 42 por ciento del total. En los últimos años esa proporción se ha elevado todavía más llegando a 49 por ciento en 1954 y a 58 por ciento en 1955.

En valores corrientes, el costo c.i.f. en el Japón del algodón latinoamericano subió de 12 millones de dólares en 1938 a 153 millones en 1954 y a 142 en 1955. Al propio tiempo, también creció la participación latinoamericana en el total de las importaciones japonesas de algodón —de 10 por ciento en la preguerra a un promedio de 37 por ciento en 1953-1954—, que en volumen representa un aumento de 50.000 a 160.000 toneladas. Este incremento es superior al crecimiento de la producción algodonera en América Latina, que se duplicó entre 1934-38 y 1954-55.

El mercado japonés tiene suma importancia para los productores latinoamericanos pues a él se debe cerca de 28 por ciento de los 466 millones de dólares[26] obtenidos por concepto de las exportaciones totales.

Al estimar las perspectivas que ofrece el mercado japonés para las exportaciones latinoamericanas de algodón, es preciso considerar varios factores:

a) *La producción textil algodonera en el Japón, que no llegó a recuperar sus niveles de preguerra, se deterioró en 1955.* El índice global de la producción textil japonesa ha seguido en continuo ascenso entre 1945 y 1955. Sin embargo, en 1955 llegó sólo a 86 (1934-36=100) contra 114 en 1937. Los últimos progresos corresponden más al desarrollo de la manufactura de rayón —y en menor grado de la seda— que al avance de la producción algodonera. En 1955 el índice de la producción textil algodonera bajó en 5 por ciento con respecto al año anterior a causa de una severa contracción de las exportaciones: 20 por ciento en volumen y 16 por ciento en valor. Hubo tal acumulación de existencias de manufacturas en 1954 y 1955 que el Gobierno japonés restringió el consumo de materia prima y no levantó esa medida hasta mediados de 1956. Conviene señalar que el mercado interno japonés para las manufacturas de algodón se debilita por el avance de los textiles artificiales.

b) *Se incrementa la producción textil algodonera en los demás países asiáticos.* La disminución reciente de las exportaciones japonesas de manufacturas de algodón guarda relación directa con el desarrollo industrial de los principales países del Asia sudoriental. Entre 1951 y 1954 la producción textil algodonera se ha cuadruplicado en el Pakistán y se ha triplicado en Formosa (Taiwan). Estos dos países han llegado a autoabastecerse y empiezan a competir en los mercados externos. También hubo gran progreso en la producción de la India, China continental e Indonesia.

c) *La industria algodonera japonesa se encuentra en débil situación para competir en Asia.* Como el Japón debe importar toda la materia prima que emplea su industria algodonera, los costos resultan más elevados que los de la India y el Pakistán, a pesar de un menor costo de elaboración por unidad de producto. El cuadro 13 resulta muy significativo al respecto.

Cuadro 13

JAPON, INDIA Y PAKISTAN: COSTO DE PRODUCCION DEL HILO DE ALGODON EN 1953

(Dólares por fardo de 400 libras de hilo de título 20)

Países	*Algodón en rama*	*Costo de elaboración*	*Total*
Japón	170	30	200
India	103	33	136
Pakistán	118	60	178

Fuente: All-Japan Cotton Spinners'Association, *Monthly Report of Japanese Cotton Spinning Industry*, N° 100, abril de 1955, p. 17, citado en el *Economic Survey of Asia and the Far East, 1955*, Naciones Unidas.

d) *La importación japonesa de algodón en rama se ha estancado.* A consecuencia de los factores antes enumerados, la importación y el consumo japoneses de algodón han vuelto al nivel del año 1952-53. (Véase el cuadro 14.)

Cuadro 14

JAPON: CONSUMO, IMPORTACION Y EXISTENCIAS DE ALGODON EN RAMA

(Miles de fardos[a])

Año algodonero[b]	*Consumo*	*Importación*	*Existencias[c]*
1952/53	2.065	2.064	524
1953/54	2.441	2.443	523
1954/55[d]	2.120	2.050	519
1955/56[e]	2.100	2.000	429

Fuente: International Cotton Advisory Committee.
[a] Un fardo equivale a 478 libras o 216,8 kilogramos.
[b] Del 1° de agosto al 31 de julio.
[c] A comienzos de cada año algodonero.
[d] Cifras sujetas a revisión.
[e] En parte estimado.

La agudización de la competencia mundial en el mercado de los tejidos de algodón y, sobre todo, la aparición de nuevos competidores en Asia no permiten augurar un aumento futuro de las importaciones japonesas de algodón en rama.

e) *Hay cambios y alternativas en la procedencia del algodón importado por el Japón.* Han ocurrido cambios

[26] En valores f.o.b.

Cuadro 15

ESTADOS UNIDOS: EXPORTACIONES ALGODONERAS AL JAPON

(Miles de fardos "running bales")

		Por períodos	*Por años algodoneros*	*Por años calendarios*
1952/53 Agosto-diciembre	1952	315,2		
Enero-julio	1953	348,1	663,3	
1953/54 Agosto-diciembre	1953	282,0		1953: 630,1
Enero-julio	1954	681,2	963,2	
1954/55 Agosto-diciembre	1954	249,9		1954: 931,1
Enero-julio	1955	403,3	653,2	
1955/56 Agosto-diciembre	1955	243,3		1955: 546,6
Enero-julio	1956[a]	637,6	880,90	

FUENTE: CEPAL a base de *The Cotton Situation*, U. S. Department of Agriculture.
[a] Estimación según las cifras de enero-mayo.

considerables en el origen de las importaciones japonesas de algodón en rama. La participación latinoamericana subió del 10 por ciento en la preguerra al 33 por ciento en los últimos años y las importaciones de los Estados Unidos y de los países del Asia bajaron en forma paralela. En el período 1933-37, el Japón adquiría en los Estados Unidos el 44 por ciento del algodón que precisaba su industria transformadora. La cuota subió al 74 por ciento en los primeros años de postguerra, para descender a menos de la mitad en 1953-54 período en que no pasó del 35 por ciento.

Al Japón le interesa fundamentalmente comprar la mayor cantidad posible en los países vecinos para reducir al mínimo los gastos de flete y seguros que —al recargar el costo de la materia prima— debilitan su capacidad para competir en la exportación de manufacturas. Sin embargo, las posibilidades en este sentido parecen muy limitadas y tienden a restringirse. Los países del Asia que le habían proporcionado al Japón el 19 por ciento de sus importaciones en 1953-54, no le pudieron vender más del 15 por ciento en 1955, aun cuando la importación total de algodón en rama se redujo en una sexta parte. Al propio tiempo, debido al rápido desarrollo de las industrias textiles en los países de Asia sudoriental, el volumen de sus exportaciones de materia prima disminuyó en más del 40 por ciento entre 1952 y 1955. Las previsiones a corto plazo sobre el desarrollo de su producción textil indican una acentuación de la tendencia registrada en años anteriores.[27]

Para resumir, el Japón depende de los países de América para satisfacer el 90 por ciento de su demanda corriente de algodones. Se plantea así el problema de la competencia directa entre los Estados Unidos de un lado y los países latinoamericanos de otro. Habiendo descartado el Japón la política de trueques y convenios bilaterales, la competencia debe resolverse a base del precio más bajo y de las condiciones más ventajosas de pago. A este respecto, adquieren suma importancia las medidas tomadas por los Estados Unidos para fomentar la salida de los excedentes en poder de la Comodity Credit Corporation.

[27] Según estimaciones recientes, China continental y el Pakistán habrían aumentado en 1956 su producción de algodón más o menos en relación con sus necesidades de materia prima. Por el contrario, en la India se registró un aumento del consumo de 100.000 fardos en tanto que su producción se contraía en más de 600.000.

f) *Los excedentes en los Estados Unidos y su exportación al Japón.* En su programa de fomento a la exportación algodonera, ligado a operaciones de ayuda económica, las autoridades norteamericanas han colocado al Japón en un lugar realmente importante. Tanto es así que en el año fiscal 1955/56, de un total de 311 millones de dólares destinados al financiamiento de las exportaciones de algodón, se asignaron al Japón no menos de 94 millones.[28]

A juzgar por los datos de que se dispone, no parece que las ventas hayan aumentado en forma significativa, pese a los elevados subsidios. (Véase el cuadro 15.)

Como puede verse, el volumen exportado por los Estados Unidos al Japón bajó en 30 por ciento entre 1954 y 1955, es decir, de 220.000 a 155.000 toneladas. En el mismo período, el valor medio por tonelada disminuyó de 800 a 780 dólares, o sea 2,5 por ciento.[29]

g) *Situación actual y perspectivas.* Si bien es cierto que las exportaciones de algodón en rama de los Estados Unidos al Japón registraron un fuerte incremento en los primeros meses de 1956, también aumentaron las de algodón mexicano y peruano. En cambio, según informaciones parciales, parecen haber disminuído las ventas brasileñas.

En síntesis, es dable concluir que, por lo menos hasta mediados de 1956, la política norteamericana de liquidación de excedentes no había tenido efectos perjudiciales sobre las ventas de algodón latinoamericano en el Japón. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las nuevas medidas destinadas a fomentar la venta de excedentes sólo entraron en vigor el 1 de agosto de 1956. Las características principales de esas medidas son la reducción del precio de venta a 25 ó 26 centavos de dólar por libra y la puesta en licitación de algodones de fibra más larga, lo que supone que el algodón de mayor valor comercial se venderá a menor precio. Por otra parte, el total de los fondos oficiales disponibles para financiar las ventas algodoneras con fines de ayuda económica, ha sido rebaja-

[28] De ese total, 60 millones corresponden al Banco de Exportaciones e Importaciones y 34 millones a la administración de la Agricultural Trade Development and Assistance Act. Véase *Cotton: Monthly review of the world situation*, vol. 9, N° 2, septiembre de 1955.

[29] Es interesante observar que las exportaciones directas de México al Japón aumentaron en igual período de 53.000 a 62.000 toneladas, con una reducción de 17 por ciento en el precio medio. En todo caso, el precio fue superior a la cotización de Estados Unidos en 1955 —830 contra 780 dólares por tonelada— a causa de la calidad superior del producto mexicano.

do de 311 millones de dólares en 1955/56 a 235 millones para 1956/57. Con estos fondos se intentará distribuir 1,5 millones de fardos en vez de los 1,8 millones de 1955/56. Por lo tanto, el precio medio por fardo disminuirá de 173 a 157 dólares, o sea cerca de 10 por ciento.

Como el volumen de algodón que los Estados Unidos piensan exportar con carácter de ayuda económica será inferior, la agudización de la competencia norteamericana se manifestará sólo a través de un precio rebajado.[30] El resultado ha sido que México redujo el impuesto de 5,24 centavos de dólar por libra sobre la exportación y el Brasil podría verse en la necesidad de revisar los tipos de cambio para el algodón. También podrán surgir dificultades en la evolución de algunos países latinoamericanos hacia la liberalización de sus regímenes de comercio y de pagos. México, por su parte, está intensificando sus arreglos bilaterales para defender sus mercados algodoneros en el exterior,[31] mediante la importación de bienes de capital, para los cuales el Japón —entre otros— busca ampliar sus ventas. Asimismo, el desarrollo de arreglos directos entre México y los países compradores de algodón dará a los productores mexicanos mayor independencia respecto a los intermediarios norteamericanos, que todavía intervienen en la comercialización de gran parte de las exportaciones mexicanas.

La conclusión final a que lleva el análisis de las condiciones del mercado japonés para la importación de algodón en rama es que —sin tomar en cuenta los problemas derivados de la liquidación de excedentes por los Estados Unidos— los países latinoamericanos se encuentran en una posición competitiva muy ventajosa para mantener y acaso incrementar sus exportaciones, a largo plazo, aunque en el Japón no aumente el volumen total de importaciones de algodón en rama.

2. Azúcar

Antes de la guerra no había comercio de azúcar entre América Latina y el Japón. En cambio, en 1954 ese producto fue el segundo en importancia entre las importaciones japonesas de procedencia latinoamericana. El volumen total de las importaciones japonesas de azúcar ha bajado levemente desde la preguerra: de 1.046.000 toneladas en 1938 a 1.014.000 en 1954, aunque su valor se elevó de 53 a 108 millones de dólares. En ese último año, América Latina contribuyó con el 40 por ciento del valor de las importaciones azucareras, es decir, 43 millones de dólares y las compras japonesas representaron cerca del 7 por ciento del valor total de las exportaciones latinoamericanas de ese producto.

Tres países —en primer lugar Cuba, seguido por el Perú y el Brasil— comparten el mercado latinoamericano del azúcar en el Japón. En 1954 las ventas cubanas se redujeron en la mitad del promedio de 1951-54. Un aumento de relativa importancia en las exportaciones del Perú y del Brasil no bastó para compensar la baja de las exportaciones cubanas, sobre todo porque el azúcar de Indonesia volvió a aparecer en el mercado japonés. Sin embargo, en 1955 hubo una recuperación muy leve de las ventas cubanas, tendencia que parece acentuarse en 1956.[32] También han aumentado las ventas peruanas en este último año.[33]

Los productores latinoamericanos tienen que enfrentarse en el mercado japonés con los productores del Asia sudoriental que son, en conjunto, los mayores proveedores del Japón. En 1954 su participación en las importaciones niponas subió a 54 por ciento, comparado con 39 por ciento en 1953. Este aumento se debe a la recuperación de la producción azucarera en Indonesia sobre todo y también en las Filipinas y Formosa. En el período 1934-38 estos tres países juntos exportaron un promedio anual de 2.780.000 toneladas de azúcar en tanto que su exportación total en 1948-50 en promedio no superó las 731.000 toneladas. En el año 1954 la capacidad exportadora de las Filipinas y Formosa había llegado otra vez a las cifras de preguerra, pero no así la de Indonesia.[34] Merece tenerse en cuenta también el considerable aumento de la producción pakistana —de 650.000 toneladas en 1935-39 a 1.220.000 en 1954—, que no sólo ha reducido las importaciones regionales, sino que, de seguir al mismo ritmo, llegará muy pronto a presentar saldos exportables.

Dado que las fuentes regionales de abastecimientos se encuentran mucho más cerca del Japón que las latinoamericanas, cabría esperar a primera vista que entraran a competir con gran ventaja sobre ellas. No es así, sin embargo, al menos según las estadísticas japonesas. En 1954 el azúcar latinoamericano representó el 46 por ciento del volumen de las importaciones niponas y sólo el 40 por ciento de su valor, lo que significa un menor precio neto c.i.f. por unidad para el producto latinoamericano, pese a la mayor distancia que recorren los barcos procedentes de Cuba, el Brasil o el Perú.

En resumen, el aumento de la producción y de los saldos exportables en los países asiáticos, junto con la situación de precario equilibrio del mercado mundial, hacen preveer una agudización de la competencia entre los productores asiáticos y latinoamericanos en el mercado japonés. Es indudable que el costo de producción es más alto en Formosa que en países latinoamericanos como Cuba y el Perú, pues al nivel actual de los precios internacionales, las autoridades de Taiwan deben subvencionar a los productores. Por lo que toca a las perspectivas de ampliar el intercambio con el Japón,[35] Taiwan tiene a su favor la existencia de un tratado de comercio bilateral en cuenta y la administración de las exportaciones de azúcar por un organismo estatal, que permite la fijación artificial de los precios.

---

[30] Hay que tener en cuenta, también, que el gobierno de los Estados Unidos ha señalado su intención de no perturbar los mercados algodoneros más que lo que se precise para restituir el nivel anterior de sus exportaciones. En el caso concreto del Japón, sería útil saber si la meta fijada es el 44 por ciento que representaban las importaciones de procedencia norteamericana en el período 1933-37 o el 74 por ciento alcanzado en 1947-50.

[31] En el primer semestre de 1956, México concertó arreglos de trueque con varios países europeos por un valor de 35 millones de dólares, lo que contrasta con los 14 millones de todo el año 1955.

[32] En los cuatro primeros meses de 1956 Cuba exportó al Japón 124.000 toneladas, en comparación con sólo 40.000 en el mismo período de 1955 y 297.000 para todo ese año.

[33] 26.000 toneladas en los primeros cuatro meses de 1956 contra 5.000 en el mismo período de 1955.

[34] Indonesia exportó 1.045.000 toneladas en 1934-38 y sólo 2.000 en 1952. Sus ventas exteriores llegaron de cerca de 100.000 toneladas en 1953 a unas 2 ó 3 veces más en 1954 y 1955. El consumo interno ha crecido entre tanto mucho, pasando de 225.000 toneladas en 1938 a 500.000 en 1954.

[35] En 1954 el Japón compró el 50 por ciento de las exportaciones de Taiwan y le vendió el 55 por ciento de sus importaciones. En abril de 1955 se concluyó un nuevo tratado de comercio bilateral que tenía por objeto, entre otros, el de levantar el nivel del intercambio de 74 a 94 millones de dólares en ambos sentidos. El crédito recíproco se mantuvo en 10 millones de dólares.

En cuanto a las Filipinas, en 1954 pudieron cubrir por primera vez la cuota muy alta, a precios protegidos, de que disponen en el mercado de los Estados Unidos, y la cuota más bien pequeña que se les acordó en el Convenio Internacional del Azúcar. En 1955 tuvieron dificultad para ampliar sus mercados externos en consonancia con el aumento de sus saldos exportables. A causa de esos factores, es probable que el Japón —como cliente potencial— se encuentre en mejor posición para negociar con varios proveedores y que pueda tener en cuenta no sólo el precio, sino también el mayor o menor equilibrio de su comercio recíproco con cada país exportador de azúcar.

3. Otros productos

La importación de *lana* por el Japón ha vuelto, en los últimos años, al nivel medio de 1935-39, es decir, a cerca de 190.000 toneladas. Como en el caso del algodón, la participación latinoamericana en esas importaciones ha crecido en forma considerable. Era del 11 por ciento en 1938 y también en 1951, pero subió al 24 por ciento en 1953 y al 27 por ciento en 1954.[36] La Argentina es el principal proveedor latinoamericano del Japón, aunque también se exportan hacia ese país lanas uruguayas y, en pequeña escala, lanas peruanas y mexicanas. El mercado japonés ha llegado a absorber a veces casi la totalidad de los saldos exportables del Brasil. Salvo cantidades ínfimas, el mercado lanero nipón se reparte entre los países citados y Australia, que se lleva la mayor parte. El programa oficial de importación para 1956 se elevó a 900.000 fardos (aproximadamente 195.000 toneladas), de los cuales el Japón pensaba comprar 650.000 en Australia y 150.000 en la Argentina. En años anteriores, la existencia de convenios bilaterales entre el Japón por un lado y la Argentina y el Brasil por el otro contribuyó al desarrollo del comercio lanero, que además se realizó en gran parte a través de operaciones de trueque directo por acero y barcos. Las fuertes compras de lana argentina previstas para 1956 obedecen todavía a ese régimen bilateral y a la reducción del saldo deudor argentino en la cuenta de compensación que ahora se liquida. En el futuro, Australia y los países latinoamericanos competirán en condiciones de mayor igualdad en el mercado lanero, pues los pagos se efectuarán en ambos casos en libras esterlinas, con arreglo a un sistema de multilateralismo restringido. Australia tendrá entonces a su favor la proximidad geográfica y la desventaja de que su intercambio con el Japón es mucho menos equilibrado que el de sus competidores latinoamericanos, que son ya clientes importantes para los productos japoneses. En 1954 las exportaciones del Japón a Australia no pasaron de 28 millones de dólares en comparación con 117 millones de importaciones. Dada esta situación, cabe considerar que los países latinoamericanos tienen todavía perspectivas favorables para mantener e incluso incrementar sus ventas laneras al Japón, siempre que mantengan precios competitivos en ese mercado.

El volumen de importación de *cereales* ha crecido en el Japón a más del doble entre 1935-39 y 1954. El hecho más destacado es el extraordinario aumento de las importaciones de trigo y cebada,[37] a consecuencia de los altos precios relativos del arroz entre 1950 y 1955. (Véase el cuadro 16.)

[36] Sin embargo, hubo un retroceso marcado en 1955, año en que sólo se obtuvo una participación del 12 por ciento.

[37] En el Japón se usa la cebada en la panificación.

Cuadro 16

JAPON: IMPORTACION DE CEREALES EN ALGUNOS AÑOS
(Miles de toneladas)

Productos	*Promedio 1935-39*	*1954*
Total	*2.239*	*4.578*
Arroz	1.774	1.432
Trigo	212	2.187
Cebada	4	764
Maíz	249	195

FUENTE: CEPAL a base de informaciones del Economic Council Board (Gobierno japonés).

América Latina ha desempeñado sólo un pequeño papel en esta ampliación del mercado japonés. En el año 1938 proporcionó el 6 por ciento de las importaciones niponas de cereales y en 1954 sólo el 9 por ciento, pese al interés que mostró el Japón en aumentar su comercio con la Argentina. Son varios los factores que contribuyen a que la participación de los exportadores latinoamericanos en las compras japonesas se mantenga a un bajo nivel. Uno de ellos es la política argentina de precios altos y otro, la política de subsidios que estimula las exportaciones de los Estados Unidos. En el año 1954, por ejemplo, el primer acuerdo entre los Estados Unidos y el Japón sobre venta de excedentes disponía una exportación de trigo por valor de 50 millones de dólares. En ese año, el total de las ventas norteamericanas de trigo al Japón llegó a 83 millones de dólares, o sea casi el 50 por ciento de las importaciones totales japonesas. Favorecido por su mayor proximidad geográfica el Canadá se adjudicó también una cuota muy superior a la de la Argentina: 35 contra 15 por ciento.

Las compras japonesas de cebada se dividen entre el Canadá, Australia y los Estados Unidos.[38] Como las importaciones de maíz son pequeñas y tienden a disminuir, no presentan perspectivas que merezcan analizarse. En cuanto al arroz, América Latina —cuyos saldos exportables han ido disminuyendo en los últimos años, al mismo tiempo que se recuperaba la producción y la exportación de los países asiáticos— no puede ser sino un exportador marginal. Las mayores exportaciones fueron las del Ecuador, pero los altos costos de producción hicieron necesario subsidiarlas.

En síntesis, por lo que toca a los cereales, sólo las exportaciones argentinas de trigo podrían aumentar, en condiciones de competencia muy severas, si fuera preciso equilibrar el intercambio con el Japón o encontrar salida para un eventual saldo exportable de difícil colocación en los mercados externos. En condiciones similares, la Argentina podría exportar cebada.

Antes de la guerra, los *minerales metálicos* representaban una parte por ningún concepto despreciable de las importaciones japonesas. Sin embargo, el comercio de estas materias primas se ha visto afectado por el gran impulso que el Japón ha dado a su propia producción. Tanto es así que el volumen anual de las importaciones totales de plomo bajó de 95.000 a 7.000 toneladas entre 1935-39 y 1951-54. Las importaciones de zinc se han reducido de 40.000 toneladas en 1935-39 a 23.000 en 1951 y a 3.000 en 1952-54. Parece probable que se registre una cierta recuperación debido a la expansión industrial

[38] Antes de la guerra el Japón compraba también cebada chilena.

del Japón y a sus limitados recursos mineros. También es posible que aumenten las importaciones de concentrados de cobre, de que ya ha habido algunas compras japonesas en Chile. También se han exportado al Japón algunas partidas pequeñas de mineral de hierro. Por otra parte, el Japón ha manifestado recientemente interés en adquirir minerales bolivianos de estaño y bismuto.

Quizá ofrece mejores perspectivas de recuperación la exportación de *cueros*, muy reducida en los últimos años. En 1935-39 el Japón importó un promedio anual de 36.000 toneladas de cueros; en el período 1951-54 sus importaciones subieron a 48.000 toneladas. América Latina (principalmente la Argentina) cubría el 24 por ciento del valor de estas importaciones japonesas en la preguerra. La proporción subió al 30 por ciento en 1951, para caer al 6 por ciento en 1954. La falta de adaptación de la política comercial argentina a la reducción de los precios observada en otros mercados parece ser la causa directa de este retroceso. Una publicación oficial japonesa[39] expresa al respecto que "se importará también[40] un mayor volumen de cueros cuando su precio baje a los niveles mundiales".

V. EL MERCADO LATINOAMERICANO PARA LOS PRODUCTOS JAPONESES: EXPERIENCIA Y POSIBILIDADES

Un análisis de la situación de los productos japoneses en el mercado latinoamericano que se base en la experiencia anterior y tenga como objeto la evolución de las perspectivas futuras, implica el examen por separado 1) de la composición de las exportaciones japonesas en los últimos años, frente a las necesidades latinoamericanas; 2) de los precios de venta y la calidad de los productos japoneses; 3) de la disponibilidad de bienes exportables; y, por último, 4) de ciertos factores que guardan relación con la conquista de nuevos mercados. En esta sección se analizarán sucesivamente estos cuatro puntos.

1. Composición de las exportaciones japonesas a América Latina y las necesidades latinoamericanas

Más del 95 por ciento de las ventas japonesas a América Latina en los últimos años corresponde a exportaciones de manufacturas, predominando entre ellas los bienes de capital. En 1955, las ventas de hierro y acero alcanzaron el 32 por ciento del total y, si se agregan el arrabio, las aleaciones ferrosas, los metales no ferrosos y sus aleaciones, los productos de metal, la maquinaria y los equipos de transporte —más algunos productos de menor importancia que figuran en el rubro "artículos varios"— se advierte que la participación de los bienes de capital ha superado los 120 millones de dólares, o sea cerca de dos terceras partes del total. (Véase el cuadro 17.) En cambio, los productos textiles representan por sí solos el 16 por ciento, en tanto que el resto se distribuye entre varias mercaderías con una elevada proporción de bienes de consumo duradero, como máquinas domésticas de coser y artículos de óptica.

La mayor parte de las compras latinoamericanas en el Japón comprende productos que América Latina necesita para su desarrollo económico.

Este hecho fue más patente en 1955 que en otros años debido a la reducción observada en las exportaciones japonesas a México. La reducción, que alcanza a 21 millones de dólares con respecto a 1954 afectó sólo a los artículos de consumo corriente, que en realidad el mercado mexicano no absorbía sino que se reexportaban a los Estados Unidos.[41] En consecuencia, la proporción de bienes de capital en las exportaciones japonesas destinadas a América Latina subió del 50 al 66 por ciento entre 1954 y 1955 y, desde el punto de vista de la contribución de las importaciones latinoamericanas al desarrollo económico, esa composición se compara muy favorablemente con la de las exportaciones de otro origen. (Véase el cuadro 18.)

Por otra parte, el 22 por ciento del total de bienes de capital exportados por el Japón en 1955 se destinó a América Latina, en tanto que la participación nipona

Cuadro 17

JAPON: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS DE AMERICA LATINA, 1955

Productos	*Millones de dólares*	*(Por cientos)*
Total	*179,1*	*100,0*
Hierro y acero	68,4	38,2
Metales no ferrosos y aleaciones	11,6	6,5
Productos de metal	6,1	3,4
Maquinaria textil	1,0	0,6
Material y equipo de transporte	10,7	6,0
Otra maquinaria comprendida la eléctrica	12,2	6,8
Productos químicos	5,1	2,8
Productos textiles	29,0	16,2
Máquinas de coser	8,6	4,8
Aparatos ópticos, etc.	2,1	1,2
Artículos varios	24,3	13,5

FUENTE: CEPAL a base de las informaciones del *Annual Report of the Foreign Trade of Japan.*

Cuadro 18

AMERICA LATINA: COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DE PAISES INDUSTRIALIZADOS, 1955

(Porcientos)

Productos	*Japón*	*Europa Occidental*[a]	*Estados Unidos*	*Canadá*
Total	*100,0*	*100,0*	*100,0*	100,0
Bienes de capital	66,6	63,8	47,6	28,0
Materias primas	11,9	19,6	18,0	40,0
Combustibles	0,4	0,5	4,7	0,1
Bienes de consumo	21,1	16,1	29,7	31,9

FUENTE: CEPAL a base de cifras preparadas especialmente por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, Nueva York.
[a] Comprende Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia.

[39] Véase *Japanese Foreign Trade*, 1953, p. 89.
[40] La palabra "también" en esta cita se refiere al trigo y la cebada.
[41] Como resultado de operaciones de trueque entre el Japón y México.

en la importación latinoamericana total de esos bienes no superó el 5 por ciento. Este hecho pone de manifiesto la importancia del mercado latinoamericano para la industria japonesa y las amplias posibilidades que se le abren en el futuro.

El examen de lo ocurrido en los casos de la Argentina y el Brasil, cuyo peso ha sido decisivo para determinar la composición de las exportaciones niponas al conjunto de América Latina, confirma las observaciones anteriores. En general las ventas a los demás países han incluído una proporción de productos textiles y bienes de consumo duradero bastante superior a la señalada, con una reducción correlativa de las ventas de bienes de capital. (Véase el cuadro 19.)

Cuadro 19

JAPON: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES A ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS, 1954

(Porcientos del total)

Países	*Hierro y acero metales no ferrosos y aleaciones*	*Maquinaria pesada*	*Máquinas de coser*	*Productos textiles*	*Otros productos*[a]
Argentina	85	3	...	—	12
Brasil	51	10	3	8	28
México[b]	20	70	...	8	2
Colombia	7,4	5,4	26,6	49,8	10,8
Venezuela	7,4	4,5	12,5	48,1	27,5
Perú	1,1	2,0	24,2	38,4	34,3

FUENTE: CEPAL a base de Ministry of International Trade and Industry, *Foreign Trade of Japan.*

[a] Sobre todo manufacturas livianas de consumo.

[b] En el caso de México se tomó el año 1955 como base del cálculo, pues en ese año fue mínima la proporción de las exportaciones japonesas redestinada a otros países y además se disponía de estadísticas.

En el caso de la Argentina, que es el comprador más importante de productos japoneses en América Latina, y cuya producción primaria de hierro y acero no satisface sino una parte mínima de su consumo, las ventas de estos productos llegaron en 1954 a 36 millones de dólares, o sea el 75 por ciento de las exportaciones japonesas a la Argentina. Los metales no ferrosos y sus aleaciones representaron el 10 por ciento y la maquinaria el 3 por ciento, contra 12 por ciento para el conjunto de América Latina. Además, la Argentina importó una serie de productos de carácter menos esencial. En el Brasil, que ocupa el segundo lugar entre los clientes latinoamericanos del Japón y cuya producción de hierro y acero satisface una parte mayor de la demanda interna, la proporción media de estos bienes no ha superado el 35 por ciento.[42] Sin embargo, la participación de los metales no ferrosos, la maquinaria y los equipos de transporte —tan necesarios para remediar las insuficiencias brasileñas en esos campos— ha alcanzado a 16, 10 y 5 por ciento respectivamente.

Entre las exportaciones a México, la maquinaria ha representado el 70 por ciento del total y, en cambio, la participación del hierro y el acero no ha superado el 20 por ciento. En efecto, la industria siderúrgica mexicana se ha desarrollado con rapidez en los últimos años y ahora se está prestando atención preferente al aumento de la producción de maquinaria. Sin embargo, conviene agregar que las ventas de bienes de capital han sido de muy poca importancia, tanto en cifras absolutas como en relación con la demanda mexicana. Según parece, el hecho de que Japón no haya podido ampliar sus ventas de los productos indispensables para el desarrollo económico mexicano se debe en gran parte al nivel poco competitivo de sus precios de exportación, con respecto al del país industrializado más cercano a México: los Estados Unidos.[43]

La composición de las exportaciones japonesas a Colombia, el Perú y Venezuela ha sido muy distinta de la indicada. (Véase de nuevo el cuadro 19.) La participación de los bienes de capital no ha llegado al 15 por ciento y ha sido mucho menos para el Perú, en tanto que los bienes de consumo —sobre todo los textiles y las máquinas de coser— han representado entre el 60 y 70 por ciento del total de las ventas japonesas. En estos tres países las industrias de consumo no están tan desarrolladas como en la Argentina, el Brasil y México y, por otra parte, no hay controles directos sobre las importaciones que tomen en cuenta las necesidades del desarrollo económico.

2. Los precios japoneses de exportación

Desde el cese de las hostilidades hasta 1952, el Japón sufrió una inflación bastante aguda, sobre todo en 1951, año en que los precios mayoristas subieron en un 40 por ciento. Sin embargo, el tipo de cambio del yen no se ha modificado desde 1949 y, por consiguiente, los precios de exportación han registrado un alza considerable. La guerra de Corea contribuyó también al alza y sus repercusiones se dejaron sentir con mayor fuerza en el Japón que en muchos otros países industriales.

Alemania, los Estados Unidos y el Reino Unido son los competidores principales y más directos del Japón en el mercado latinoamericano y, si se comparan los índices globales de los precios de exportación, se advierte que desde la preguerra el índice japonés ha subido en mayor proporción que los demás. Por otra parte, en los últimos años, el precio de los productos japoneses que más interesan a América Latina —los siderúrgicos y el material de transporte— ha superado el nivel del mercado mundial. Con la política de subvenciones a la exportación se ha intentado compensar la diferencia, pero el remedio no ha sido suficiente para normalizar la posición competitiva del Japón. A ello se debe el fracaso relativo de los productos metalúrgicos y del material pesado japonés en los países de la zona dólar, donde la competencia entre proveedores extranjeros ha actuado libremente y no se ha recurrido al bilateralismo. Por el contrario, las ventas a los países con que el Japón había suscrito convenios bilaterales fueron mayores, pues en este caso no se dio prelación al menor precio, sino a la necesidad de conseguir productos escasos y vender los saldos exportables.

Sin embargo, durante los últimos años y para un buen

[42] En 1955 la participación de los productos de hierro y acero bajó apreciablemente, en tanto que subió la de maquinaria y equipo de transporte. Se expondrán las causas de ello en el punto 3 en que se examinan las disponibilidades de productos exportables.

[43] En una exposición japonesa celebrada en México en marzo de 1956, se suscribieron contratos por sólo un millón de dólares y los pedidos fueron sobre todo de maquinaria liviana.

número de artículos, el Japón ha ofrecido condiciones de precio más ventajosas que las de sus competidores y ha logrado así desarrollar sus exportaciones a expensas de ellos. Ese ha sido especialmente el caso de los textiles, los aparatos de óptica, los juguetes y, sobre todo, las máquinas de coser, cuyo precio ha sido bastante inferior al promedio mundial y cuyo volumen de ventas[44] en el mercado libre y relativamente amplio de Venezuela —y también en los de Colombia y el Perú— ha satisfecho una proporción elevada y creciente de la demanda interna. Por otra parte, a partir de 1954, la tendencia alcista de los precios japoneses de exportación se detuvo primero y luego se trastrocó gracias a la adopción de severas medidas antiinflacionarias y a la modernización del equipo industrial. Así, la baja de los precios de exportación ha sido superior a la de los Estados Unidos y el Reino Unido. Por lo tanto, el Japón ha tenido una elevada capacidad competitiva en ciertos productos y esa situación tiende a mejorar considerablemente en comparación con el deprimido nivel de postguerra.

La conjunción de factores favorables y desfavorables no permite llegar a una conclusión categórica sobre las posibles tendencias futuras. Por un lado, la técnica japonesa no suele ser superior a la de los grandes países industriales, salvo para algunos artículos de la industria liviana. Además, como el Japón tiene que importar grandes cantidades de materias primas de regiones lejanas, aumenta el costo de los productos finales.[45] En cambio, los amplios recursos de mano de obra relativamente barata de que dispone hacen que el proceso de industrialización sea menos oneroso y es seguro que sacará mejor partido de esta situación privilegiada respecto a la de otras economías muy desarrolladas cuando se eliminen los desequilibrios monetarios originados por el conflicto de Corea.

Por lo tanto, es dable suponer que en aquellos productos en que las materias primas representan una proporción relativamente elevada del costo total —es decir, los de la industria pesada— la baja de los precios de exportación a un nivel competitivo depende ante todo de la posibilidad de que el Japón consiga dichas materias primas en fuentes de abastecimiento más cercanas que las utilizadas hasta ahora.[46] Hay casos, por ejemplo el de los barcos, en que la situación se presenta más propicia debida a los progresos técnicos realizados por el Japón, pero no son numerosos. En cambio, por lo que toca al precio de los productos industriales livianos, que está más ligado al costo de la mano de obra, la posición es sumamente satisfactoria y es muy probable que en el porvenir el Japón saque pleno provecho de sus ventajas para lograr una expansión en este sector.[47]

Como las economías latinoamericanas necesitan sobre todo productos de la industria pesada, las conclusiones anteriores no brindan perspectivas muy claras al desarrollo de las ventas japonesas en esta región. La mayor actividad de exportación se ha manifestado en los últimos años en los rubros de maquinaria textil y equipo de transporte terrestre y marítimo. La rapidísima y muy reciente expansión de la industria química japonesa también podría abrir nuevos caminos para este comercio. Por otra parte, en Centroamérica, Venezuela, Colombia, el Perú y el Ecuador existe todavía un mercado amplio para muchos artículos que el Japón produce a precios competitivos o inferiores al promedio mundial, a saber, los textiles y ciertos bienes de consumo duradero. Y esto es todavía más patente si se considera el problema de la calidad que es evidentemente inseparable del de los precios.

En la preguerra muchos productos de exportación japoneses eran de calidad inferior y muy baratos. La experiencia reciente revela que el Japón se esfuerza cada vez más por vender artículos industriales livianos de calidad mediana[48] —es decir, productos buenos pero no altamente perfeccionados desde el punto de vista técnico— cuyos precios son bastante inferiores al promedio mundial. Como ya se dijo, esos artículos han tenido gran éxito en los mercados libres del Caribe, donde sus características corresponden al ingreso y las necesidades de determinados grupos sociales. Además, es indudable que los países latinoamericanos cuyos recursos de divisas no bastan para satisfacer toda la demanda de importaciones, han tenido y tendrán interés por comprar productos menos caros —aun cuando sean de calidad inferior— que los exportados por Norteamérica o Europa Occidental.[49] Esta observación se aplica tanto a los bienes de consumo duradero —máquinas de coser, aparatos de óptica, bicicletas, etc.— como a los bienes de consumo no duradero —textiles y juguetes— y hasta cierto punto a la maquinaria y los equipos industriales. En este sector de la producción, el Japón está adquiriendo clara ventaja sobre otros países industrializados exportadores.

3. La disponibilidad japonesa de productos exportables

La industria japonesa, que de 1946 a 1950 había tenido que satisfacer las crecientes necesidades internas, recibió a partir de 1950 el estímulo de una fuerte demanda externa. La escasez de ciertos productos que los planes de rearme ocasionaron en muchos países restó mucha importancia al problema de los precios y, gracias a una extraordinaria expansión de la capacidad productora, los saldos exportables japoneses aumentaron considerablemente. Así, con arreglo a convenios bilaterales, la Argentina y el Brasil pudieron comprar cantidades importantes de productos siderúrgicos y metales no ferrosos que no se ofrecían en los mercados tradicionales, a cambio de ven-

[44] En 1954 el valor de las ventas de máquinas de coser representaba el 5,7 por ciento de las exportaciones a América Latina. Entre los artículos que han tenido éxito en ciertos países latinoamericanos, conviene señalar también los productos textiles, el vestuario y los juguetes que en 1954 representaron el 11,6, el 2,9 y el 2,6 por ciento respectivamente del total de exportaciones japonesas a América Latina.

[45] El Japón se ve precisado a importar gran parte del mineral de hierro y del carbón de fuentes norteamericanas, a precios elevados y pagando fletes 6 a 7 veces mayores que los que pagaba antes de la guerra por esos materiales cuando podía encontrarlos en territorio asiático.

[46] Al respecto, la conclusión de un acuerdo comercial entre China y el Japón en 1955 para el suministro de carbón chino constituye un progreso notable; pero las importaciones previstas no representan todavía sino una parte pequeña de las compras totales de materia prima.

[47] La variabilidad de la capacidad competitiva japonesa según los productos explica por una parte que, al adherirse al GATT, el Japón haya conseguido concesiones arancelarias para casi la tercera parte de sus exportaciones de 1954, en tanto que, por otra parte, 14 de los 35 miembros del GATT aprovecharon los derechos reservados para limitar las concesiones de que de otro modo habría disfrutado el Japón.

[48] Las autoridades japonesas han establecido un severo control sobre la calidad de ciertos productos de exportación.

[49] Por otra parte, es interesante señalar que el Japón viene dando recientemente más importancia a la venta de textiles especiales y de calidad superior que América Latina no suele producir.

der artículos que eran indispensables para la economía japonesa.

En los últimos años, el empleo de hierro y acero para la fabricación de maquinaria y equipos de transporte se ha desarrollado con mayor rapidez que la producción primaria de metales, y el fenómeno se ha traducido ya en determinados estrangulamientos. En 1955 la demanda interna de estos productos fue tan grande que el gobierno japonés decidió racionar la exportación de productos siderúrgicos y esa medida explica, en gran parte, la disminución de sus ventas al Brasil en el mismo año.[50] Por otra parte, las autoridades japonesas fomentaron la exportación de productos más elaborados; así, en su última operación de trueque con la Argentina, el Japón puso como condición que el acero se reemplazaría por buques de carga como contrapartida de la lana argentina.[51]

El alto grado en que el Japón depende de la importación de carbón y mineral de hierro, y el agotamiento casi total de sus fuentes más cercanas de abastecimiento en Malaya y las Filipinas, lo colocan en situación de inferioridad frente a los Estados Unidos y Europa. Esa dependencia, junto con el hecho de que ya se han aprovechado las posibilidades más inmediatas de expansión industrial —por ejemplo, la reapertura de empresas marginales—, no permiten prever para el futuro próximo la continuación del incremento de la producción siderúrgica japonesa a un ritmo tan intenso como el de los años últimos. Entre tanto, sigue aumentando el volumen de los saldos exportables de manufacturas, especialmente de productos livianos. Pero es evidente que esa expansión no se podrá mantener sin un desarrollo paralelo de la industria siderúrgica.

4. Obstáculos técnico-financieros para la conquista de nuevos mercados e inversiones en América Latina

El hecho de que últimamente el Japón haya comenzado a vender maquinaria y otros productos de metal en cantidades apreciables a América Latina no basta para garantizar por sí sólo la ulterior expansión de dichas ventas. Hace tiempo que los proveedores tradiciones han acreditado sus marcas, en tanto que para muchos el Japón es todavía sólo un exportador de artefactos de bajo precio. En gran medida el futuro aumento de las ventas de maquinaria japonesa dependerá del envío de ingenieros y de la creación de centros que suministren asesoramiento técnico y repuestos y promuevan así la duración y empleo racional de la maquinaria.[52] Por último, las ventas de equipos de producción deben acompañarse con frecuencia de préstamos a mediano y largo plazo.

Los esfuerzos japoneses encaminados a salvar estos obstáculos y sentar bases firmes para el desarrollo de las exportaciones a América Latina han sido ya de cierta importancia, pero no parecen haber tenido hasta ahora los resultados apetecidos. Aparte de la propaganda comercial, las medidas tomadas por el Japón se han concretado especialmente en la asistencia técnica y el financiamiento de las exportaciones. La Federación de la Industria Mecánica Japonesa ha establecido un centro para la formación de técnicos latinoamericanos. Por otro lado, hay técnicos japoneses, con equipo del mismo origen, que colaboran en la construcción de una fábrica de máquinas textiles en México.

En cuanto al financiamiento de las exportaciones, la acción de las autoridades japonesas ha revestido varios aspectos. En primer lugar, el Japón autorizó el pago diferido de ciertas exportaciones de maquinaria en los convenios bilaterales con la Argentina y el Brasil. Además, como ya se señaló, el Banco de Exportaciones e Importaciones del Japón, creado en 1951, se encargó especialmente del financiamiento a mediano y largo plazo de las ventas de maquinaria en el exterior. En marzo de 1955 el total de los créditos otorgados a América Latina sumaba unos 22 millones de dólares, siendo los principales beneficiarios Panamá (para la compra de barcos) y la Argentina y el Brasil (para la adquisición de maquinaria industrial). Aunque no despreciable, este volumen de crédito resulta relativamente pequeño en comparación con el total de las exportaciones japonesas a América Latina durante el período 1951-55 (625 millones de dólares) o con los créditos otorgados por Europa y los Estados Unidos para los mismos fines.

A partir de 1952, y sobre todo en 1954-55, el Japón realizó varias inversiones en la Argentina, el Brasil, México y El Salvador, relacionadas con la venta de bienes de capital. En México, una empresa japonesa ha participado en el financiamiento y construcción de una fábrica de maquinaria textil, con un costo cercano a los 3 millones de dólares y una producción inicial estimada en 200 telares por mes. Los capitales japoneses se han orientado principalmente en el Brasil y El Salvador hacia la industria algodonera, en tanto que la pesca y la transformación de la lana han sido los sectores elegidos en la Argentina. El total de esas inversiones privadas directas en el conjunto de América Latina no pasa de 8 a 10 millones de dólares y, por consiguiente, el esfuerzo del Japón en este campo y en el de la ampliación de los créditos a mediano y largo plazo también parece reducido con respecto a los de Norteamérica y Europa y al valor global de las exportaciones japonesas a América Latina. De hecho, y como lo demuestra la evolución de su balance de pagos, el Japón no dispone de recursos suficientes para exportar capitales en gran escala; más bien necesita fondos extranjeros para modernizar y desarrollar su propia economía.

Conviene señalar que la emigración japonesa a América Latina ha desempeñado una función restringida y muy localizada en relación con el papel que les corresponde a las inversiones en el desarrollo comercial. En el Brasil, por ejemplo, las grandes colonias japonesas se han dedicado sobre todo al cultivo del algodón, y el continuo aumento de esa producción ha contribuído a incrementar las exportaciones de esa materia prima al Japón. A la inversa, la presencia de esos colonos ha favorecido la importación de ciertos productos japoneses en el Brasil.

A juzgar por las medidas tomadas hace poco y por los proyectos ya iniciados, puede preverse una ampliación de los esfuerzos japoneses tanto en el campo de las inversiones como en el de la emigración. En 1956, con el fin de fomentar las inversiones en el extranjero, mitigando los riesgos propios de esas operaciones, se intro-

[50] A mediados de 1956 la situación se invirtió a tal punto que el Japón importó lingotes de hierro del Brasil.

[51] La producción de buques está aumentando considerablemente en el Japón para satisfacer una demanda tanto interna como externa.

[52] En cierto modo esa condición se traduce en un círculo vicioso, pues el establecimiento de esos centros implica un volumen de ventas suficientemente importante y esto, a su vez, no se consigue con facilidad cuando no se proporcionan los servicios mencionados.

dujo una enmienda en el sistema de seguros de la exportación que permite compensar las pérdidas fortuitas o imprevistas de utilidades y capitales. Por otro lado, varias sociedades, ansiosas de tomar parte en el desarrollo industrial de América Latina, proyectan establecer filiales o participar en la creación de empresas latinoamericanas. La Argentina, Colombia, el Paraguay, el Perú y sobre todo el Brasil son los principales países que disfrutarán eventualmente de la asistencia técnico-financiera del Japón. La inversión más importante que se considera por ahora es la destinada a una planta siderúrgica en Minas Gerais, Brasil, para la cual el Japón aportaría 30 de los 70 millones de dólares de su costo total. Sin embargo, según las informaciones disponibles, la realización de este proyecto depende en gran parte de que las empresas inversionistas cuenten con la ayuda financiera del gobierno japonés. También cabe señalar el ofrecimiento que hizo un grupo industrial japonés al gobierno peruano en junio de 1956. Se trata de un crédito de 15 millones de dólares destinado al financiamiento de la construcción del ferrocarril Puno-Guapi.

En cuanto a la emigración, el gobierno japonés ha patrocinado recientemente la creación de un organismo con objeto de fomentar los movimientos hacia el exterior, sobre todo con destino a América Latina. Es interesante observar que, en ciertos casos, los emigrantes saldrán del país llevando consigo el equipo de producción de las pequeñas fábricas en que trabajan.

Problemática Política y Económica de las Transnacionales en el Contexto Latinoamericano

Miguel S. Wionczek

Revista de Economia Latino Americana. N.47. pp. 77-100
Banco Central Da Venezuela

PROBLEMATICA POLITICA Y ECONOMICA DE LAS TRANSNACIONALES EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO *

Miguel S. Wionczek

En vez de hacer un intento de referirme al panorama completo del comercio, la inversión y el desarrollo económico de América Latina, me concentraré en un solo aspecto, acaso el más importante, de tan amplio tema: los conflictos políticos y económicos que surgen de la presencia de las corporaciones transnacionales en Latinoamérica. En vista de que estos conflictos se refieren no sólo a las transnacionales y a los países en donde actúan, sino también a las relaciones entre aquellas y éstos, así como a las relaciones entre dichos países y los de origen de las empresas, trataré, en primer lugar, de señalar y definir los problemas y, en segundo término, de presentar algunas propuestas constructivas que sean aceptables para los países de América Latina y para otros en donde también actúan las transnacionales, a fin de encontrar la solución pacífica de tales problemas.

En la actualidad, existe al parecer un acuerdo en todo el mundo: no solamente existen los conflictos entre las transnacionales y los países receptores sino la intensidad de tales

---

* Una conferencia dictada en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la John's Hopkins University de Washington, en abril de 1975, dentro del ciclo anual de las conferencias en memoria del fundador de la Escuela, Christian A. Herter.

conflictos está llamada a aumentar en el futuro cercano, por lo cual debe emprenderse alguna acción al respecto. En su más reciente discurso acerca de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, pronunciado en Houston, Texas pocas semanas atrás, el Secretario de Estado norteamericano señaló a las empresas transnacionales como uno de los problemas hemisféricos clave. El otoño pasado, un economista titular de la Brookings Institution aventuró una opinión en el sentido de que aumenta con agudeza la posibilidad de un conflicto internacional en lo que concierne a las corporaciones transnacionales y que el choque de intereses nacionales a ese respecto podría convertirse en el futuro cercano de un problema central de la economía y la política mundiales. En América Latina y en el resto del mundo en desarrollo, un creciente número de responsables de política, asesores y personas que influyen en la opinión pública expresan preocupaciones similares.

Por otro lado, aún persiste el desacuerdo entre los principales países de donde provienen las transnacionales y no sólo los países receptores en desarrollo, sino también algunos ya desarrollados, respecto al origen y la naturaleza de los conflictos y a las maneras de enfrentarse a ellos en el ámbito internacional. En consecuencia, las transnacionales se han convertido últimamente en tema de detallados estudios y de debates en muchos foros internacionales: en las Naciones Unidas, tanto en Nueva York cuanto en Ginebra; en la OCDE, de París, y en el marco del recién interrumpido "nuevo diálogo" entre Estados Unidos y América Latina, en Washington. En todas estas discusiones los países receptores y numerosos expertos independientes han postulado directa o indirectamente la urgente necesidad de elaborar nuevas "reglas del juego" para las transnacionales, bien sea que tengan la forma de "reglas de comportamiento", bien de "lineamientos" o bien de un "código de conducta".

En las Naciones Unidas, después de que un Grupo de Personas Eminentes dio a conocer, el pasado otoño, un informe sobre "Los efectos de las corporaciones multinacionales en el proceso de desarrollo y en las relaciones internacionales", el Consejo Económico y Social de esa organiza-

ción estableció la Comisión de Corporaciones Transnacionales con el propósito, entre otros, de hacer recomendaciones que puedan conducir eventualmente a elaborar un código de conducta aplicable a las transnacionales y que proteja los intereses de los países que las acogen, sobre todo los que están en vías de desarrollo. Cabe añadir, a fin de que conste en el expediente, que Estados Unidos, el mayor país sede de transnacionales, expresó las reservas más serias acerca del contenido y las recomendaciones de dicho informe y en lo referente a sus supuestos fundamentales. Al parecer, Estados Unidos no comparte la opinión del informe de las Naciones Unidas respecto a que existen, en lo esencial, relaciones antagónicas entre las transnacionales y los países huéspedes, especialmente en el mundo en desarrollo, por medio de las cuales el poderío económico de aquéllas afecta gravemente al más debil poder soberano de éstos. Tampoco parece que Estados Unidos acepte las propuestas de la mayoría del Grupo de Personas Eminentes de las Naciones Unidas respecto a que los gobiernos y la comunidad internacional deberían corregir este desequilibrio mediante pasos que aumenten la capacidad negociadora de los países receptores en desarrollo frente a las transnacionales.

La discusión del tema de las transnacionales, que se planteó por primera vez en la OCDE a comienzos de este decenio, se mantuvo suspendida en dicha organización por más de dos años. Sólo recientemente, ante la presión de ciertos países europeos y de algunos antiguos dominios británicos, a la vez países de origen y países receptores de las transnacionales, se ha replanteado el asunto. Como el tema está en estudio, acaso resulta prematuro especular acerca de la eventual coincidencia de puntos de vista de los países miembros de la OCDE respecto al problema de la posible regulación internacional de las transnacionales. Sin embargo, existen motivos para creer que las diferencias en el seno de la familia de la OCDE respecto a la manera de percibir conflictos subyacentes es quizás mucho mayor de lo que cabría esperar.

Al parecer, entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe existe un punto muerto, en el marco del "nuevo diá-

logo" hemisférico, respecto al tema de las transnacionales. La posición más reciente de Estados Unidos acerca de esto fue presentada por el Secretario Kissigner en su discurso de Houston, en los siguientes términos: "En el contexto de este esfuerzo, Estados Unidos está preparado a:

"Los Estados Unidos están dispuestos a adoptar las siguientes medidas al respecto:

— Concertar una nueva declaración de principios que regule el tratamiento de las empresas multinacionales y la transferencia de tecnología;

— Crear sistemas intergubernamentales que impidan y resuelvan las disputas sobre inversiones y los problemas entre gobiernos que surjan de esos conflictos;

— Establecer nuevos medios de cooperación para afrontar los conflictos legales y de jurisdicción relativos a las empresas multinacionales;

— Alentar a las empresas privadas para que hagan sus aportes vitales a la América Latina, en formas adecuadas a las necesidades políticas y económicas de los países en que actúen".

La posición latinoamericana al respecto fue elaborada, con considerable detalle, en enero último, en Washington, justamente antes de que se interrumpiera el "nuevo diálogo" como consecuencia de haberse incluido en la Ley de Comercio de 1974, de Estados Unidos, sanciones comerciales contra Venezuela y Ecuador en su calidad de miembros de la OPEP.

América Latina no comparte el punto de vista estadounidense respecto a la necesidad de nuevos sistemas intergubernamentales para resolver conflictos referentes a las inversiones. Por otra parte, desea ir más allá de una simple declaración de principios que regule el tratamiento de las transnacionales y considera que las nuevas medidas de cooperación deben tener la forma de un acuerdo internacional en el que se formule un conjunto coherente de reglas de conducta

para dichas empresas. Por último, los latinoamericanos postulan que los principios generales referentes a las transnacionales, incluidos en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, deben constituir la base de las relaciones hemisféricas en ese campo.

El artículo respectivo de la Carta establece que cada Estado tiene el derecho de:

"...Reglamentar y supervisar las actividades de empresas transnacionales que operen dentro de su jurisdicción nacional y adoptar medidas para asegurarse de que esas actividades se ajusten a sus leyes, reglamentos y disposiciones y estén de acuerdo con sus políticas económicas y sociales. Las empresas transnacionales no intervendrán en los asuntos internos del Estado al que acuden. Todo Estado deberá, teniendo en cuenta plenamente sus derechos soberanos, cooperar con otros Estados en el ejercicio del derecho a que se refiere este inciso".

La preocupación latinoamericana respecto a las adversas consecuencias políticas y económicas de las transnacionales para los países que las reciben y respecto a la distribución inequitativa entre esos países y los de origen de los costos y beneficios económicos resultantes de las operaciones de dichas empresas, antecedió al comienzo del "nuevo diálogo" y a la adopción por las Naciones Unidas, de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Los países latinoamericanos, al plantear la inclusión de las transnacionales en el temario del "nuevo diálogo", en el otoño de 1973, definieron su posición de la siguiente manera:

"Existe una honda preocupación en el ámbito latinoamericano por la actitud de las ET que se inmiscuyen en asuntos internos de países en los cuales realizan sus actividades y pretenden sustraerse a la legislación y a la jurisdicción de los tribunales nacionales competentes. Las ET constituyen un factor adecuado de desarollo latinoamericano siempre que respeten la soberanía de los países donde actúen y se ajusten a sus planes y programas de desarollo.

América Latina considera necesaria la cooperación de Estados Unidos a fin de superar las dificultades o fricciones resultantes y evitar las que pudieran originarse por la conducta de ET que violen los principios aquí expuestos".

Las discusiones llevadas a cabo el año pasado en el marco del "nuevo diálogo" aclararon de manera considerable los puntos sustanciales de la opinión general de América Latina acerca de las transnacionales. Pueden distinguirse cuatro consideraciones básicas:

a) Los problemas que derivan de las actividades de las transnacionales en los países que las reciben, no se limitan al hemisferio, sino que tienen carácter mundial;

b) Puesto que los asuntos contravertidos no son sólo económicos, sino también políticos deben, tratarse conjuntamente y al mismo tiempo;

c) Dichos asuntos no se prestan a arreglos bilaterales entre los países receptores y las transnacionales; éstas, igual que otros inversionistas extranjeros, deben aceptar la soberanía, el régimen jurídico y la jurisdicción de los países que las acogen, y debe dejarse a éstos y a los países de origen que negocien ciertas "reglas de conducta" que deberán acatar las las transnacionales;

d) Los países de origen deben dar seguridades a los receptores que vigilarán que las "reglas de conducta" pactadas sean cumplidas por las transnacionales.

Se percibe con facilidad la amplia brecha existente entre los puntos de vista de Estados Unidos y de América Latina respecto a las "reglas de conducta". Estados Unidos considera que los asuntos referentes a ellas pertenecen exclusivamente al ámbito hemisférico; adopta la posición de que los conflictos y dificultades son principalmente, si no es que por completo, de naturaleza económica; insiste en que se establezcan mecanismos intergubernamentales para resolver con-

flictos referentes a las inversiones; y si bien admite la responsabilidad conjunta de Estados Unidos y de los países latinoamericanos receptores en la elaboración de los "principios de conducta" aplicables a las transnacionales, adopta la posición de que el poder del gobierno de Estados Unidos sobre las transnacionales de origen estadounidense es de tal manera limitado que cuando mucho dicho país podría apenas comprometerse a emplear su capacidad de persuación en lo que se refiere a la puesta en práctica de los "principios de conducta" acordados.

La brecha se hace aún mayor cuando se examina más de cerca el punto de vista latinoamericano. De acuerdo con él, las "reglas de conducta", elaboradas mediante negociaciones hemisféricas conjuntas, e independientemente de su forma legal, deberán contener los siguientes principios:

1. Las transnacionales se someterán a las leyes y reglamentos del país en el cual realicen sus operaciones y en caso de litigio estarán bajo la jurisdicción exclusiva de los tribunales de dicho país;

2. Las transnacionales se abstendrán de cualquier interferencia en los asuntos internos del país receptor;

3. Las transnacionales también se abstendrán de interferir en las relaciones entre el Gobierno de un país receptor y otros Estados, así como de perturbar dichas relaciones;

4. Las transnacionales no serán instrumento de política exterior de otro Estado ni servirán como medio para extender al país huésped las disposiciones jurídicas del país de origen;

5. Las transnacionales se sujetarán a las políticas, objetivos y prioridades nacionales de desarrollo del país receptor y contribuirán positivamente a llevarlos a la práctica;

6. Las transnacionales darán al Gobierno del país que las acoge la información pertinente acerca de sus acti-

vidades, a fin de asegurar que ellas se realicen en concordancia con las políticas, objetivos y prioridades nacionales de desarrollo de dicho país;

7. Las transnacionales llevarán a cabo sus operaciones de tal manera que resulten en un ingreso neto de recursos financieros para el país receptor;

8. Las transnacionales deberán contribuir al desarrollo de la capacidad científica y tecnológica del país que las recibe;

9. Las transnacionales se abstendrán de realizar prácticas restrictivas de los negocios;

10. Las transnacionales deberán respetar la identidad socio-cultural del país receptor.

Los alegatos en el sentido de que estos diez principios contienen infundadas acusaciones implícitas respecto a que las corporaciones transnacionales han realizado en ocasiones actividades políticas y económicas contrarias a los intereses económicos y a la soberanía política de los países en desarrollo en los cuales realizan sus operaciones, pueden anularse de manera harto fácil debido a las abundantes pruebas que existen en América Latina a ese respecto. Además, no es necesario argüir que las empresas transnacionales son malas o amorales, puesto que la cuestión planteada no se refiere a valores morales. Las transnacionales, igual que otras unidades económicas, no son, en cuanto tales, morales oo amorales. Tienen sus propias metas: poder, crecimiento y beneficio. De acuerdo con las situaciones específicas, estos propósitos pueden o no coincidir con los objetivos políticos, sociales o económicos de los países en los que funcionan las transnacionales, o bien pueden ir en contra de ellos.

Desde hace mucho tiempo, los países avanzados de economía de mercado han reconocido la posibilidad de conflictos entre los objetivos privados y los sociales en el ámbito nacional. De otra suerte, no tendrían caso las regulaciones públicas de las actividades privadas, regulaciones que por lo que se refiere a Estados Unidos se remontan al siglo XIX. Si no existiera la posibilidad de tales conflictos, bien podrían des-

aparecer organismos gubernamentales estadounidenses tales como la Junta de la Reserva Federal, la Securites and Exchange Commission, la Food and Drug Administration o la Oficina Antimonopolística del Departamento de Justicia.

Los problemas que han surgido recientemente con las empresas transnacionales en escala internacional se deben a que estas poderosas unidades privadas funcionan internacionalmente, a que sus metas y objetivos privados no necesariamente coinciden con los de los países receptores, a que la distribución de los costos y los beneficios de sus operaciones favorecen a los países de origen y a que un mejor equilibrio de dichos costos y beneficios se ve impedido por la relación, históricamente condicionada de "sociedad desigual" entre las transnacionales y los más de los países huéspedes.

Sin recurrir a la literatura radical es dable sustanciar con facilidad la validez de ese diagnóstico. Tampoco es necesario agitar el fantasma del supuesto nacionalismo creciente en los países en desarrollo que acogen a las transnacionales, debido a que los conflictos con ellas también ocurren en países desarrollados tales como Canadá, Francia o Australia. A mayor abundamiento, el nacionalismo siempre ha existido en el mundo en desarrollo. El que ahora se perciba más claramente como un fenómeno de alcance mundial se debe quizás a dos razones: primera, que la revolución de las comunicaciones ha permitido que las sociedades avanzadas perciban múltiples manifestaciones del nacionalismo en todo el planeta y segunda, que la importancia de las transnacionales en la producción total, en el comercio y en las transacciones financieras del mundo aumenta constantemente. Por lo que respecta a la importancia creciente de las transnacionales en la economía mundial, existen abundantes pruebas procedentes de las fuentes más serias, incluyendo voluminosos y bien documentados informes del poder legislativo de Estados Unidos.

Pese al riesgo de repetir lo que ya se ha dicho muchas veces, parece forzoso recordar que las empresas transnacionales modernas difieren de una compañía tradicional, radicada en un país de gran desarrollo y dedicada a realizar actividades

internacionales de inversión y de comercio, no sólo por su tamaño y por el alcance geográfico de sus operaciones. Contrariamente a algunas definiciones todavía en boga, la mayoría de las empresas transnacionales no sólo son enormes compañías con unidades manufactureras establecidas alrededor del mundo para lograr menores costos de producción y abastecer mercados mundiales sobre una base integrada y bajo las indicaciones de una política centralizada proveniente de la matriz. Ya no se trata de empresas manufactureras, mineras o bancarias **per se**, sino de enormes conglomerados, o partes de ellos, integrados tanto vertical cuanto horizontalmente. La integración vertical significa que la empresa transnacional se dedica muy a menudo a realizar no sólo una serie de actividades que abarcan desde la fase de materias primas hasta la de producir bienes finales, sino que emprende —bajo el mismo nombre o con una razón social diferente— otras actividades tales como el comercio internacional y el financiamiento internacional. La integración horizontal se refiere al hecho de que una empresa muy grande realiza numerosas actividades, distribuidas en sectores heterogéneos, en muchos países y al mismo tiempo. En tales circunstancias, una sola actividad en un país determinado tiene importancia para la empresa transnacional sólo en el marco de su estrategia global. Muy a menudo, cierta situación de mercado, determinada actividad en un país receptor en desarrollo, tiene importancia marginal para el sistema transnacional. Aunque se trate de algo marginal y prescindible, el sistema lo defenderá en caso de enfrentamiento o de peligro, debido a que en cada oportunidad está en jaque el poder de todo el sistema y no sólo su viabilidad económica.

Así, la empresa transnacional podrá permanecer en el país receptor o retirarse de él, continuará la producción o la suspenderá, adquirirá mercancías o servicios locales o los importará, aportará recursos financieros o los retirará de la filial. La transnacional disfruta un vasto grado de independencia respecto a lo que el país huúsped puede esperar de sus operaciones. Para hacer un símil literario, visto el país receptor desde las alturas de una empresa transnacional, parece muy a menudo sólo una estación ferroviaria o un puerto de paso; a esas localidades llegan los trenes o los

barcos propiedad del sistema central, deteniéndose en ellas o haciendo un rodeo, cargando o descargando mercancías y pasajeros, permaneciendo algún tiempo para efectuar reparaciones o reabastecerse de combustible, todo de acuerdo con las decisiones del centro. No resulta difícil imaginarse por qué los países receptores en desarrollo, que durante muchos decenios hicieron todo lo posible por incorporar a sus sistemas productivos y colocar bajo su jurisdicción a las actividades económicas foráneas del tipo de enclave, no contemplan con ecuanimidad las modalidades recientes de las operaciones que realizan las transnacionales. Aunque supuestamente incorporadas a los sistemas productivos y jurídicos locales, dichas operaciones quedan fuera del alcance del país huésped en términos de las decisiones fundamentales.

Con la mayor buena fe, ciertas personas que expresan incredulidad ante los postulados latinoamericanos referentes a las "reglas de conducta" de las transnacionales, quizá digan que les resulta difícil creer que esas empresas no se comportan en el extranjero como "buenos ciudadanos corporativos". A este respecto cabe preguntar de inmediato a los organismos reguladores públicos de Estados Unidos si acaso observan tales empresas buen comportamiento en su país sede. Además, la cuestión no radica en que las transnacionales se comporten como "buenos ciudadanos corporativos" o no, en escala mundial. Aunque así lo hagan en términos del vocabulario de las relaciones públicas, puede muy bien ocurrir que de otras maneras actúen en contra de los intereses políticos, económicos y sociales del país receptor. El verdadero punto de conflicto consiste en el enfrentamiento de la soberanía del país huésped en vías de desarrollo y la soberanía de las empresas transnacionales, que constituye una extensión en el ámbito internacional del enfrentamiento de la soberanía de cualquier país o Estado con muy grandes y poderosas unidades productivas nacionales. Cualquiera que no esté dispuesto a aceptar la validez de que "lo que es bueno para la General Motors es bueno para Estados Unidos" no debería tener dificultad en aceptar que lo que es bueno para la IBM, la British Petroleum o la Alcoa puede ser menos bueno, o incluso perjudicial, para un país en desarrollo relativamente débil, sea de América Latina o de cualquier otra parte.

El primer postulado de América Latina respecto a que las transnacionales deben someterse a las leyes y reglamentos del país en el que actúan y, en caso de litigio, acatar la jurisdicción exclusiva de los tribunales de dicho país, no es en modo alguno radical. En tanto que nadie ha propuesto hasta ahora que la actividad de las transnacionales japonesas en Estados Unidos debe regirse por las leyes y reglamentos japoneses, parecen existir dificultades en algunos círculos norteamericanos para aceptar la posición latinoamericana respecto a la prevalencia de su jurisdición cuando se trata de las actividades en América Latina de las filiales de empresas transnacionales radicadas en Estados Unidos. La única explicación que se ocurre dar a estas dificultades conceptuales es que tienen sus raíces en el pensamiento jurídico —heredado del siglo XIX, de ciertos grupos sociales de los países avanzados—. En aquel tiempo, solía dividirse al mundo en naciones civilizadas y en "las demás", de suerte que el llamado derecho internacional, formulado por esas naciones civilizadas, tenía validez universal, le gustase o no a la parte "menos civilizada" de la humanidad. De acuerdo con esta escuela de pensamiento, un tanto pasada de moda, no sólo eran sacrosantos todos los tratados internacionales, incluso los firmados bajo la amenaza de los cañones de un socio "civilizado" más fuerte, sino también eran válidos durante toda la vigencia estipulada las concesiones hechas por gobiernos civilizados a entidades privadas extranjeras. Todos los intentos de esos gobiernos de renegociar tratados y concesiones vigentes se condenaban de antemano con el argumento de que significaban una acción retroactiva.

El postulado que somete a las transnacionales a la jurisdicción y al orden jurídico nacionales se ha extendido al caso de los litigios que surjan de la aplicación de dicha jurisdicción debido a la persistencia de convenios privados que estipulan que las controversias deben someterse a los tribunales del país de origen, a los de un tercer país o al arbitraje internacional. Se postula en América Latina que sólo el Estado puede, si así lo desea, aceptar el arbitraje internacional y que ninguna entidad privada puede utilizar el recurso de someterse a una jurisdicción extranacional.

El segundo principio, que se refiere a que las transnacionales deben abstenerse de interferir en cualquier forma en los asuntos internos del país receptor, está basado en la experiencia histórica de América Latina tanto con la inversión privada foránea cuanto con su forma moderna, la empresa transnacional. No se trata de un acto de fe, sino de un hecho real que las transnacionales sí interfieren en los asuntos internos de los países huéspedes siempre que pueden hacerlo y, en particular, siempre que los países intentan cambiar las reglas, establecidas de antaño, que regulan las actividades económicas extranjeras dentro de su jurisdicción. Si bien puede argumentarse que todos los medios son apropiados cuando se trata de un caso de defensa propia, surge la duda respecto a si la acción de un Estado que intenta cambiar inadecuadas "reglas de juego", muy a menudo impuestas unilateralmente desde el exterior, representa un acto de agresión o uno de defensa propia. Existen al menos dos respuestas a esta pregunta.

La interferencia de una gran transnacional en los asuntos internos puede ser directa o indirecta, conforme al poderío relativo de las partes involucradas. El informe del Grupo de Personas Eminentes de las Naciones Unidas, ya mencionado, indica que "la acción de las empresas transnacionales en el campo político puede adoptar formas menos directas y menos obvias. En los países de origen, puede ocurrir que dichas empresas influyan en la política exterior y en los asuntos internos gracias a su gran poderío financiero y a sus relaciones, con frecuencia estrechas, con altos funcionarios públicos. Pueden entonces ejercer presión en apoyo o en contra de los gobiernos de los países que las acogen, según reciban o no un tratamiento especialmente favorable".

El tercer principio amplía el alcance del postulado anterior a las relaciones directas entre gobiernos. Se conocen ejemplos, no sólo de la historia remota sino también del pasado reciente, en los cuales las transnacionales han pedido al gobierno del país de origen que intervenga ante el gobierno del país receptor, mediante acciones de naturaleza política o económica, en beneficio de los intereses de la compañía transnacional, dándose el caso de que ese gobierno

acceda a tales peticiones. Estas situaciones, manejadas a menudo por las organizaciones de cabilderos de los países de origen, parecen ser muy frecuentes, pese a que violan las disposiciones constitucionales del país huésped que prohíben al inversionista foráneo invocar la protección de su gobierno siempre que existan las instituciones jurídicas locales idóneas para solucionar las controversias referentes a las inversiones extranjeras. Se conocen ejemplos de imposición de restricciones o sanciones económicas y de otro tipo, por parte del gobierno del país de origen al país receptor, en beneficio de los intereses de compañías transnacionales. De manera similar, de tiempo en tiempo se aplican presiones económicas a través de los organismos financieros internacionales y de otras entidades. En los registros legislativos de Estados Unidos existen dos medidas para sancionar los actos de los países receptores que se consideren contrarios a los intereses de los inversionistas norteamericanos: las reformas de la Ley de Ayuda al Extranjero conocidas como las enmiendas Hickenlooper y González.

Si bien se ha reconocido recientemente de manera oficial que dichas medidas punitivas tienen graves desventajas políticas, la inclusión de Venezuela y Ecuador entre los países excluidos del acceso preferencial al mercado estadounidense de artículos manufacturados debido a su supuesta actitud inamistosa hacia Estados Unidos conforme al convenio de la OPEP, demuestra que persisten conlictos en el ámbito intergubernamental que son resultado de la presión ejercida por algunas transnacionales sobre sus países de origen. A menudo estos conflictos se exacerban cuando el país receptor nacionaliza propiedades de una empresa transnacional; entonces surge la controversia acerca de lo que la empresa privada extranjera afectada pueda considerar como indemnización "pronta, adecuada y efectiva".

El cuarto principio prohíbe a las transnacionales servir como instrumento de la política exterior de otro Estado y se relaciona con el bien conocido asunto de la aplicación extraterritorial de las disposiciones jurídicas del país de origen mediante el expediente de prohibir a las filiales de una empresa transnacional, establecidas en otros países, que

se dediquen a actividades que pudieran considerarse ilegales o contrarias a los intereses nacionales del país de origen. Esta aplicación extraterritorial de la legislación nacional del país de origen puede crear serios conflictos entre una empresa transnacional y el país que la acoge, el cual acaso nunca haya participado en el convenio internacional —o que lo haya denunciado o que quizá lo considere irrelevante— en el cual se basa la acción del país de origen. Tal es el caso cuando Estados Unidos invoca la Ley de Comercio con el Enemigo, a fin de impedir el intercambio con un tercer país. Otro caso que tienen en mente los latinoamericanos es el de las consecuencias extraterritoriales de ciertas disposiciones de la legislación contra los monopolios que afectan directa o indirectamente las actividades de filiales, establecidas en el extranjero, de las empresas transnacionales.

El quinto principio se refiere a la obligación de las transnacionales de acatar las políticas, objetivos y prioridades nacionales de desarrollo de los países que las acogen y de contribuir positivamente a llevarlos a la práctica. Este postulado hace surgir el tema referente al conflicto actual o potencial entre la estrategia corporativa global de las metas de desarrollo del país receptor en vías de desarrollo. Los países latinoamericanos consideran que peligra su autonomía económica, medida en términos de su habilidad para alcanzar metas de desarrollo, debido a los obstáculos al control de las actividades de las transnacionales en los campos del comercio exterior, los movimientos financieros y de capital, los acuerdos de cárteles de producción y distribución, las políticas de asignación de recursos humanos y de transferencia de tecnología, entre otros. Al parecer, estos temores no se limitan a Latinoamérica ni a otras regiones subdesarrolladas. Están también presentes, aunque quizá en diferente forma, en algunos países avanzados en los cuales tanto los legos cuanto los expertos culpan con creciente frecuencia a las transnacionales por la inestabilidad económica internacional del presente, por la grave situación mundial de estancamiento con inflación y por la futilidad del "paquete" keynesiano de política fiscal y monetaria, frente a la grave recesión cíclica que tiene lugar simultáneamente en todas las economías industriales principales. Aunque parece existir un desacuerdo

respecto al tratamiento que deben dar a las transnacionales los países de origen, los latinoamericanos postulan que la autonomía de un Estado-nación tiene prioridad sobre la autonomía económica de una empresa transnacional.

De acuerdo con el sexto principio, la autonomía económica de un país receptor en vías de desarrollo no puede prevalecer sobre los objetivos globales de una empresa transnacional, a menos que dicho país tenga a su disposición información suficiente acerca de las actividades de las empresas transnacionales, no sólo en términos generales y agregados, sino también en lo que respecta a sus actividases país por país. La falta de esa información detallada y directa impide la supervisión y regulación eficaz de las transnacionales en el país huésped, debido a que ese país no tiene acceso a los elementos necesarios para evaluar las actividades de las transnacionales y para comprobar sus consecuencias fiscales, financieras, crediticias y de comercio exterior y balanza de pagos. De nuevo, en este caso la posición latinoamericana, lejos de contradecir, sigue la línea de pensamiento que se extiende con rapidez en los países avanzados en donde radican las transnacionales, conforme a la cual se insiste en la importancia clave de que se dé a conocer información corporativa a fin de establecer normas cuantitativas objetivas para medir tanto la rentabilidad privada como los costos y beneficios sociales de las actividades realizadas por esas empresas. Un país receptor en vías de desarrollo está en considerable desventaja a ese respecto, no sólo por la política restrictiva de la información que siguen las transnacionales, sino también por las diferencias entre los sistemas contables de cada país.

El séptimo principio, referente a que las transnacionales deben hacer continuas contribuciones de recursos financieros netos al país en el que actúan, es reflejo de la creciente convicción que prevalece en América Latina de que dicha transferencia neta ocurre más como excepción que como regla. El hecho de que las ganancias repatriadas excedan muy a menudo al monto de las nuevas inversiones no se considera como prueba del aserto anterior. Los economistas latinoamericanos conocen la diferencia entre los acervos y los

flujos de los recursos financieros y rechazan esa manera simplista e incorrecta de plantear el problema. Sin embargo, lo que se objeta son las prácticas contables generales de las transnacionales en el ámbito de los países receptores, que conducen a considerar gran parte de los beneficios del sistema como costos de las filiales. A la luz de las difundidas prácticas de manipulación de los precios de los insumos importados y de los productos exportados, gracias a expedientes de transferencia de precios y a pagos inflados y crecientes al exterior por concepto de intereses, regalías y servicios técnicos, pocas personas en América Latina, comenzando con las autoridades fiscales, toman muy en serio los balances anuales de las subsidiarias locales de una empresa transnacional. Todavía un menor número de personas considera las cifras de balanza de pagos como guía para conocer el costo en divisas de las operaciones de una transnacional.

Pese a que la existencia de falsos intermediarios en los centros financieros situados fuera de las fronteras nacionales hace particularmente difícil cualquier investigación del tema, se ha descubierto en muchos países latinoamericanos que en los años recientes las ganancias no registradas de las transnacionales, provenientes de sus operaciones locales, superan quizá muchas veces a los beneficios registrados en los estados anuales de pérdidas y ganancias, que pueden ser formalmente correctos. Debe hacerse notar que las transnacionales han tenido pleno éxito en aparentar que los beneficios de sus filiales son mucho menores que los correspondientes a las empresas nacionales, gracias a que han usado de manera magistral sus habilidades contables. Resulta difícil creer en esta imagen de baja rentabilidad, si se acepta el supuesto de que las transnacionales conocen la manera de hacer negocios por lo menos tan bien como las empresas locales, si no es que mejor. Siempre que se ha obligado a las transnacionales a revelar información financiera con respecto, por ejemplo, a las transacciones tecnológicas entre sus subsidiarias locales y otros miembros del sistema en cualquier otra parte, se ha probado que buena parte de esos pagos representa en realidad transferencias de utilidades a la empresa matriz. Esto no necesariamente se hace por motivos fiscales, sino que quizá responda a otras consideraciones, tales como la de pensar

que es conveniente para una transnacional que les demuestre a sus accionistas haber tenido elevadas utilidades en el país sede, en tanto que puede considerarse peligroso desde el punto de vista político tener esas mismas utilidades en el país huésped. Cualesquiera que sean las razones, la contribución financiera neta al país receptor se hace negativa.

A mayor abundamiento, son de tal naturaleza las relaciones exteriores de los sistemas bancarios locales, incluso si existen toda clase de restricciones a los préstamos a empresas de propiedad foránea o incluso si no existen bancos de propiedad extranjera, que las transnacionales tienen muy fácil acceso al crédito local. Este acceso preferente rinde sustanciales dividendos, tanto en términos de situaciones inflacionarias cuando las tasas bancarias reales en el país receptor tienden a aproximarse a cero o a ser negativas, cuanto durante los períodos deflacionarios en los que el crédito nacional puede estar fuera del alcance de las empresas locales más débiles.

El octavo principio, referente a que las transnacionales deben contribuir a desarrollar la capacidad científica y tecnológica nacional de los países en los que actúan, se basa en pruebas cada vez más abundantes de que las transnacionales en Latinoamérica utilizan tecnologías provenientes del sistema matriz y no emprenden con seriedad ninguna actividad de investigación y desarrollo experimental en los países huéspedes en vías de desarrollo. Las estadísticas referentes al gasto en investigación y desarrollo de los países principales de la región muestran que cerca del 90% de tales erogaciones están sufragadas por los Estados respectivos. Es cierto que la falta de esfuerzos de investigación y desarrollo a cargo de las empresas de propiedad nacional puede explicarse por su debilidad tecnológica. En cambio, las transnacionales no son débiles desde el punto de vista tecnológico; más bien, lo que ocurre es que las importaciones de tecnología no sólo les representan buenos negocios sino que les permiten evitar riesgos. Además, utilizan el argumento de las economías de escala en materia de investigación y desarrollo para justificar la concentración de estas actividades en el país de origen.

Desde el punto de vista del país receptor en vías de desarrollo, tales políticas tecnológicas tienen numerosas desventajas. En primer lugar, puesto que la tecnología importada se trasplanta con muy escasas o nulas adaptaciones a las condiciones locales, se orienta de manera señalada a un mayor uso de capital en economías en las que este factor productivo es escaso. En segundo término, al contrario de lo que muchos suponen, la transferencia de tecnología tiene lugar en su mayor parte en el seno de las transnacionales, por lo que su difusión o efecto demostración en el resto de la economía resulta de importancia. En tercer lugar, la falta de esfuerzos de adaptación afecta negativamente el surgimiento de habilidades técnicas locales. En cuarto lugar, la mayor parte de la tecnología importada puede clasificarse como tecnología de consumo y no de producción, tal como se desprende del hecho de que los dos mayores vendedores de tecnología en América Latina —en términos de los pagos registrados— son dos sectores industriales dominados casi por completo por las transnacionales: productos farmacéuticos y vehículos de motor. En ninguno de ellos ocurren en América Latina sustanciales innovaciones tecnológicas que se refieran a cambios de los procesos productivos. Por último, la reproducción mecánica de las tecnologías importadas que hacen las transnacionales con el propósito de satisfacer las preferencias de los consumidores, supuestamente autónomas pero en realidad manipuladas mediante la propaganda comercial, tiene muy graves consecuencias sociales. Por tanto, la transferencia tradicional de tecnología a través de las transnacionales están muy lejos de representar puras bendiciones para los países receptores de América Latina.

El noveno principio, relacionado con las prácticas comerciales restrictivas, señala el hecho de que las transnacionales que realizan operaciones en América Latina limitan muy a menudo las actividades de sus filiales a los mercados nacionales respectivos mediante restricciones a la exportación y controles de la distribución, el abastecimiento de insumos y las finanzas exteriores. Estas prácticas, seguidas sobre todo por las transnacionales que tienen mucho de haberse establecido en los países de América Latina, resultan difíciles de contrarrestar, ya que por lo general tienen la forma de conve-

nios informales al nivel de la empresa matriz con vistas a la división de mercados y no sólo afectas las perspectivas de exportación regional de cada país, sino que también limitan su acceso a los mercados de los países desarrollados. Una vez más, fuerzas provenientes del exterior limitan las políticas y las decisiones de exportación de los países receptores.

Por último, el décimo principio llama la atención sobre las consecuencias sociales —perturbadoras a menudo olvidadas— de importar, por medio de las transnacionales, pautas de producción y de propaganda comercial, así como patrones de consumo que quizás son apropiados para países industrializados de alto ingreso pero que distorsionan las características sociales y culturales del país que se trate y provocan en él tensiones sociales, lo mismo que un sentimiento de alienación en vastos grupos de su población. Si bien se reconocen ampliamente en los países en desarrollo las consecuencias sociales y económicas negativas del efecto demostración proveniente de los patrones de consumo de los países ricos, no se percibe con claridad que, en su búsqueda de beneficios a cualquier precio social, las compañías transnacionales son el agente más importante de dicho efecto demostración.

Presentada la posición latinoamericana en detalle, resulta difícil ser optimista acerca de las perspectivas de cerrar la brecha entre "socios desiguales" mediante el diálogo hemisférico sobre las transnacionales. Acaso surja un primer rayo de esperanza del hecho de que Estados Unidos reconozca —si es que tal reconocimiento existe— que el tema de las transnacionales debe tratarse conjuntamente con el de la transferencia de tecnología. Desde hace tiempo se admite en América Latina que las transnacionales constituyen la principal fuente de tecnología en el mundo actual. Debido a ciertas razones circunstanciales, hasta ahora se han tratado separadamente los dos temas en el "nuevo diálogo". Sin embargo, es preciso considerarlos en conjunto, de manera que Estados Unidos entienda por qué objeta América Latina el papel tecnológico insatisfactorio actual de las transnacionales en los países en desarrollo.

Es difícil advertir progresos significativos en otros puntos principales. Con dificultad puede imaginarse, en primer lugar, qué América Latina dejó de presionar para que se logre algún tipo de regulación internacional de las transnacionales en escala mundial y no sólo en el ámbito hemisférico. Algunas personas de latinoamérica creen que Estados Unidos espera lograr cierta clase de acceso preferente a la región para las transnacionales radicadas en su territorio, gracias a negociaciones respecto a "principios de conducta" en el marco del "nuevo diálogo". Empero, resulta muy dudoso que eso resulte aceptable para América Latina si se considera que por cada dos filiales de transnacionales estadounidenses existe en la región una europea o japonesa y si a ello se agrega que la mayoría de los países latinoamericanos desearían diversificar más el origen de la inversión extranjera privada.

Tampoco parece probable que América Latina esté dispuesta a participar en nuevos sistemas intergubernamentales destinados a impedir y a resolver litigios referentes a las inversiones. Si bien existen sistemas de esta clase en los organismos internacionales, América Latina decidió abstenarse de ingresar en ellos desde unos años atrás.

Por lo que se refiere a nuevas medidas de cooperación, América Latina las considera favorablemente siempre que tengan en consideración los cambios que están ocurriendo en las relaciones entre los países avanzados y los que se encuentran en vías de desarrollo. Con respecto a las transnacionales, latinoamérica presentó ya su posición y espera que se examinen con la mayor seriedad los diez principios básicos propuestos. Al contrario de lo que afirma conforme a ciertas interpretaciones América Latina no abriga deseo alguno de confrontación en este tema o en ninguno otro. Sin embargo, sí existe la esperanza de que las discusiones y negociaciones desciendan del nivel de las generalidades al de los asuntos reales. Resulta en verdad difícil que América Latina acepte la validez de declaraciones generales como las que siguen: "la inversión extranjera privada es incondicionalmente buena", o bien que "la contribución tecnológica de las transnacionales es importante porque así lo creen dichas empresas".

Cabe abrigar la esperanza de que quizás alguna vez Estados Unidos llegue a la conclusión de que implantar cierto orden internacional aplicable a las transnacionales no sólo concuerda con los intereses de los países receptores, sino también con los de los países de origen. El poderío de las empresas transnacionales no afecta únicamente los intereses nacionales de los países más débiles que las acogen, sino también los intereses de los grandes países de origen. Si acaso fuese necesaria una demostración de este hecho, la llamada crisis energética de 1973-1974 constituye una prueba para todas las partes. La información a este respecto aparece diariamente en **The New York Times** y en **The Washington Post.** Si acepté la invitación de acudir a este importante foro de Washington a presentar la posición latinoamericana en favor de una regulación internacional de las actividades realizadas por las empresas transnacionales, ello se debe a que si bien soy pesimista en el período corto, mantengo una postura optimista en el largo plazo.

El Crecimiento Basado en el Modelo Primario Exportador
Una Sintesis Explicativa

Néstor Castro Barrios
Profesor de Economía de
la Universidad del Zulia

Revista de Economía Latino Americana. N.47. pp. 101- 126
Banco Central Da Venezuela

EL CRECIMIENTO BASADO EN EL MODELO PRIMARIO EXPORTADOR: UNA SINTESIS EXPLICATIVA

Néstor Castro Barrios
Profesor de Economía de
la Universidad del Zulia

I. INTRODUCCION

En el presente ensayo intentamos formular un modelo de crecimiento que en lo esencial refleje los rasgos fundamentales que caracterizan al desenvolvimiento económico de los países en los cuales la exportación de alimentos y materias primas es la razón de ser de dichas economías. Como tal, hemos recurrido a la aplicación del método inductivo para la formalización del modelo que expondremos más adelante, a saber, lo que para las economías latinoamericanas, con excepción de algunos países, significa el sector exportador.

Como dicen Sunkel y Paz, el modelo de crecimiento hacia afuera configura un tipo de sistema económico caracterizado por algunos hechos fundamentales:

1. El nivel y expansión del ingreso dependen, en el corto plazo, "de las variaciones en el mercado internacional del producto de exportación, y a largo plazo, de la naturaleza y tendencias de dicho mercado y de la tasa de crecimiento de la capacidad productiva en el sector exportador", y

2. "El ritmo de acumulación del sistema productivo también estará condicionado por el dinamismo de la actividad exportadora; la inversión en este último sector dependerá directamente de la naturaleza y perspectivas de los mercados externos" (1).

Es así como, en el llamado modelo de crecimiento hacia afuera todo depende de qué ocurre con la actividad de exportación: "El nivel del ingreso nacional, sus fluctuaciones, su ritmo de expansión, la distribución del ingreso, el nivel del empleo, la situación fiscal y de balance de pagos, el nivel y ritmo de expansión del gasto público así como el proceso de acumulación y de avance tecnológicos dependen, en una u otra forma, de la naturaleza y comportamiento del sector exportador" (2).

Para derivar la tasa de crecimiento de una economía basada, para su funcionamiento, en el modelo primario exportador procederemos a enfocar el problema en sus dos dimensiones: A corto y a largo plazo. Así, conviene preguntarse: ¿Qué factores determinan la magnitud del ingreso nacional en un momento dado? La respuesta a esa interrogante es propia de los enfoques a corto plazo para la determinación de la renta y la misma ha encontrado su respuesta tradicional en el multiplicador.

La interrogante para el largo plazo sería: ¿Cuál será la intensidad que ha de tener la evolución del ingreso en el proceso de crecimiento económico? La respuesta a esta interrogante ha requerido hacer un enfoque no sólo por el lado de la demanda sino también por el lado de la oferta. Es por ello que en los enfoques del crecimiento se recurre a la función de producción como procedimiento metodológico necesario para hacer el análisis de la oferta. Aquí, al igual que en el enfoque de corto plazo, suele recurrirse a planteamientos de raíz keynesiana, a saber, la teoría del ajuste del acervo de capital.

---

(1) Sunkel Oswaldo y Paz Pedro: **El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo.** Siglo XXI. Pág. 313. Primera Edición. México, 1970.

(2) Sunkel Oswaldo y Paz Pedro: **Opus cit.** Pág. 315.

II. FORMALIZACION DEL MODELO PARA EL CORTO PLAZO

Empezaremos expresando la ecuación del ingreso como una ecuación de definición:

$$Y_t = C_t + I_t + X_t - M_t \qquad (1)$$

Dicha ecuación nos dice que el ingreso (Y) de un período t es igual a la suma de los gastos realizados en la nación en el mismo período por concepto de consumo (C) y de Inversión (I) más las Exportaciones (X) netas de Importaciones (M). Tanto el Ingreso como las Inversiones están expresadas en términos netos, esto es, libres de depreciación.

La segunda ecuación corresponde a la función consumo. Por comodidad, expresamos que el consumo depende en forma lineal y proporcional del Ingreso del mismo período. Ello equivale a decir que no existe consumo autónomo. En consecuencia, tendríamos la siguiente ecuación:

$$C_t = cY_t \qquad (2)$$

El coeficiente c nos mediría la propensión media y marginal a consumir por la comunidad.

La tercera ecuación nos expresa la función correspondiente a los gastos de inversión. Dada la realidad de nuestras economías, en general, hemos considerado que las inversiones no son autónomas y que las mismas son explicadas por otras variables. Lo anterior equivale a decir que las inversiones son inducidas. La pregunta a formularse ahora sería la siguiente: ¿Qué variables inducen las inversiones?

Con relación a la demanda de inversión, esto es, de los factores que explican la inversión, Maza Zavala nos señala que: "Ninguna teoría económica puede considerarse completa si no es capaz de explicar el comportamiento de esta magnitud —la inversión— esencialmente dinámica". "La teoría keynesiana hace depender el nivel de empleo y el de ingreso de los

gastos de inversión; sin embargo, si las fluctuaciones de la inversión quedan inexplicadas, entonces también quedan sin explicación las de la renta y las del desempleo" (3).

A su vez, Ackley nos señala que: "La existencia de capital óptima, como la hemos desarrollado antes, de acuerdo con una tradición que incluye a la mayoría de los economistas "clásicos" hasta incluyendo a Keynes, comprende, según hemos visto, tres elementos: el tipo de interés, el costo de los bienes de capital y los rendimientos esperados del uso de los bienes de capital" (4).

Pero dicho autor nos agrega que según opiniones alternativas se "sugiere que el más importante factor determinante del tamaño de la existencia de capital óptima para una empresa es el nivel de demanda de su producto" (5). Como el mismo autor señala, el nivel de demanda, de exportaciones para los países latinoamericanos, podría considerarse dentro de los rendimientos esperados pero en realidad es propio del análisis del principio de aceleración, cosa que precisaremos a continuación.

Antes de precisar cuál sería la función inversión para economías del tipo latinoamericanas conviene expresar que generalmente se ha supuesto que la inversión, cuando no es autónoma, puede llegar a depender del ingreso a través del consumo: "Cuando se llega a la plena capacidad o las proximidades de la misma, un aumento del consumo conducirá a un incremento de la inversión, el cual a su vez, incrementará la renta" (6). Como el consumo es determinado por el ingreso, se desprende que el aumento en la inversión dependerá de los aumentos en el ingreso. El fenómeno descrito se conoce con el nombre del acelerador, "que asocia el nivel de inversión

---

(3) Maza Zavala, D. F.: **Análisis Macroeconómico.** Pág. 378. Ediciones de la Biblioteca de la U.C.V. 1966.

(4) y (5) Ackley, Gardner: **Teoría Macroeconómica.** Biblioteca UTEHA de Economía. México, 1965. Pág. 517.

(6) Kindleberger, Charles: **Economía Internacional.** Aguilar, Quinta Edición, 1965. Pág. 195.

con las variaciones de renta". En lo anteriormente descrito se supone que la economía es cerrada.

Cuando se trata de una economía con comercio exterior es posible de que exista también un efecto comparable al acelerador interior: "Un aumento de las exportaciones conduce, a través de los incrementos de la inversión, a un exceso de importaciones. El aumento de la inversión puede tener lugar en las propias industrias de exportación: Un aumento de los gastos americanos de turismo en Londres puede conducir a la construcción de más hoteles. O bien la prosperidad general creada por las crecientes exportaciones puede llevar a nuevas inversiones en las industrias que producen para el consumo interior" (7).

De hecho, un proceso similar al descrito es el que opera en las economías latinoamericanas donde el sector exportador es crucial para la producción y el empleo: Las expectativas en los mercados internacionales determinan los niveles de inversión en el sector exportador mientras que las exportaciones corrientes inducen, vía ingreso, la realización de inversiones en las industrias que producen para el mercado interno.

De lo señalado anteriormente, se desprende que si las exportaciones determinan el nivel de ingreso nacional y este último determina a su vze a las inversiones para el mercado interno, entonces dichas inversiones pueden ser expresadas en función de las exportaciones. Así, todas las inversiones realizadas en la economía están determinadas por el nivel de las exportaciones, tanto las que se localizarán en el sector exportador como las que producirán para el mercado interno.

En resumen, aun cuando las inversiones inducidas generalmente se expresan en función del ingreso, creemos que para el análisis de nuestra realidad económica, es preferible expresarlas en función de las exportaciones. De esa forma, tanto las inversiones exógenes como las inducidas, nos vienen determinadas por las exportaciones.

---

(7) Kindleberger, Charles: **Opus cit.** Pág. 194.

Con arreglo a lo anterior tendremos:

$$I_t = i\ X_t \qquad (3)$$

donde el parámetro i puede ser denominado "tasa de dinamismo del sector exportador". Dicho coeficiente tiene un enorme significado porque a la par que expresa la incidencia de las exportaciones como generadora de demanda por la vía del ingreso, también nos expresa la incidencia de las exportaciones como generadoras de oferta, por la vía del producto, desde el momento que las inversiones, inducidas por aquéllas, amplían la capacidad productiva de la economía.

Por su parte, las exportaciones pueden considerarse con toda propiedad como una variable exógena. De esa manera, tendríamos la ecuación número cuatro:

$$X_t = X_t \qquad (4)$$

Esto significa que el valor de las exportaciones es un dato para el modelo en consideración.

Finalmente, arribamos a la función de importaciones a la cual consideraremos como explicada en su totalidad por el ingreso corriente. De esa manera, tanto la propensión media y marginal a importar son idénticas. Aun cuando este supuesto es poco realista en las economías subdesarrolladas donde se ha llegado a establecer que la elasticidad-ingreso de la demanda por importaciones es mayor que la unidad, creemos que es lícito adoptar dicho supuesto por razones de conveniencia para el corto plazo como por razones de lógica teoría para el largo plazo.

La ecuación número cinco sería entonces:

$$M_t = m\ Y_t \qquad (5)$$

donde el coeficiente m sería la propensión a importar.

Una vez que hemos expuestos las diversas funciones,

vamos a sustituir las diversas variables de la primera ecuación por sus equivalentes según las restantes ecuaciones.

El modelo en cuestión sería:

$$Y_t = C_t + I_t + X_t - M_t \qquad (1)$$

$$C_t = c\, Y_t \qquad (2)$$

$$I_t = i\, X_t \qquad (3)$$

$$X_t = \overline{X}_t \qquad (4)$$

$$M_t = m\, Y_t \qquad (5)$$

Al efectuar las sustituciones, tendremos:

$$Y_t = c\, Y_t + i\, X_t + X_t - m\, Y_t$$

Agrupando las variables en Y_t, quedará:

$$Y_t\,(1 - c + m) = X_t\,(1 + i)$$

Como c es la propensión al consumo, la diferencia 1-c nos determina la propensión al ahorro que simbolizaremos con s.

$$Y_t\,(s + m) = X_t\,(1 + i)$$

y despejando el ingreso quedará:

$$Y_t = \frac{1 + i}{s + m}\, X_t \qquad (6)$$

La ecuación número seis nos dice que el ingreso nacional es determinado por el nivel de las exportaciones y por la

combinación del multiplicador con el acelerador. Conviene en todo caso precisar más aún el significado del coeficiente $\frac{l + i}{s + m}$

Si descomponemos el coeficiente anterior, nos quedará:

$$Y_t = \frac{l}{s + m} X_t + \frac{i}{s + m} X_t \qquad (6.1)$$

donde $\frac{l}{s + m}$ = multiplicador del comercio exterior.

y $\frac{i}{s + m}$ = acelerador del comercio exterior.

Podrá observarse que mientras el multiplicador está determinado por las conocidas propensiones al ahorro y a la importación según el enfoque tradicional, el acelerador dependerá no sólo de las señaladas propensiones sino, además, del coeficiente **i**, o sea, de la "tasa de dinamismo del sector exportador".

Por otra parte, podrá observarse que "nuestro acelerador" difiere en su esencia del acelerador tradicional, el cual, como dijimos anteriormente, se define como el coeficiente "que asocia el nivel de inversión con las variaciones de renta".

A nuestro juicio, el acelerador que hemos derivado tiene mayor importancia en el proceso de determinación de la renta en los países subdesarrollados que el multiplicador. Ello se debe a la influencia que tienen las exportaciones sobre la variable inversión, la cual estimamos de mayor intensidad en comparación a la influencia sobre la variable consumo, que actúa fundamentalmente a través del multiplicador.

Así pues, la "tasa de dinamismo del sector exportador" es clave en el proceso de determinación del ingreso en las economías con "base primaria exportadora" porque ella es la

que permite incidir en mayor medida a las exportaciones, a través de las inversiones, sobre el proceso productivo interno.

Más aún, creemos que "nuestro acelerador" permitiría realizar un mejor análisis del proceso a través del cual ocurre el ciclo económico en nuestras economías. Ese aspecto sería propio de otra publicación posterior y como tal no agregamos nada al respecto.

En relación al término **i** es de aclarar que como en el mismo están consideradas todas las inversiones, tanto para el sector exportador como para las industrias domésticas, su magnitud difiere de la razón marginal capital-producto, tanto del sector exportador como de la economía en su conjunto. En síntesis, **i** es un parámetro de comportamiento empresarial, público y privado, en relación a la demanda de inversiones.

En principio, es de esperar que **i** varíe a largo plazo debido al comportamiento irregular en la evolución de las exportaciones. Eso significa que es de esperar una mayor inestabilidad en el acelerador que en el multiplicador del comercio exterior.

Para la economía venezolana, tomando datos a partir de 1950 existen dos períodos claramente marcados en relación al parámetro **i**: El período 1950-1959 para el cual la magnitud promedio fue de aproximadamente la unidad y el período 1960-1969 en el que **i** se redujo a algo menos de la mitad de la cifra anterior.

Como se observará, ambas magnitudes se corresponden en gran medida con el desenvolvimiento económico del país, a saber: un crecimiento elevado del P.T.B. en la década de los 50 y un debilitamiento en el ritmo de ese crecimiento en la década de los 60. Esto es, al disminuir la tasa de dinamismo del sector exportador, **i**, la economía nacional aminoró su ritmo de crecimiento. Ello se debió a que, al contrario de las tasas de ahorro y de importación, la tasa de dinamismo del sector exportador juega en forma directa tanto para el proceso de generación de ingresos, a corto plazo, como para la tasa de crecimiento de la economía a largo plazo. Formular

el modelo de crecimiento es lo que nos proponemos en el siguiente capítulo.

III. EL CRECIMIENTO DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA

Tal como se ha señalado en la parte introductoria, en una economía que depende básicamente del sector exportador, la acumulación del sistema productivo está condicionado por el dinamismo de la actividad exportadora.

Para formalizar la apreciación anterior en términos de ecuaciones, tomaremos la ecuación (6) y la expresaremos en forma diferencial con lo cual tendremos:

$$dY_t = \frac{1 + i}{s + m} dX_t \qquad (7)$$

dicha ecuación nos muetsra la demanda agregada adicional.

Si ahora suponemos que el crecimiento de la economía va a ocurrir en condiciones de equilibrio, tendremos que la oferta agregada (V) deberá igualar a la demanda agregada (Y). Por lo tanto, debemos expresar primeramente la función correspondiente a la oferta agregada. Ella será:

$$V_t = \alpha \cdot K_t \qquad (8)$$

ecuación que nos dice que la oferta es función del monto de capital (K) y de la relación producto-capital (α).

Se notará que la función anterior no es otra cosa que uno de los ingredientes del modelo de crecimiento de Domar, sólo que este último la expresa en términos incrementales, cosa que haremos nosotros también por dos razones de conveniencia.

Así, tendremos:

$$dV_t = \alpha \cdot dK_t \qquad (8.1)$$

Pero como el aumento de capital en el período t no representa otra cosa que las inversiones netas realizadas en el

período anterior, (I_{nt-1}), sobre la base de que existe en período de rezago en el sentido de que las inversiones realizadas demoran un período en incorporarse a la producción, entonces tendremos:

$$dV_t = \alpha \cdot I_{nt-1} \qquad (9)$$

donde I_{nt-1} son las inversiones netas realizadas en el período t-1 y equivalentes al aumento de capital en el período siguiente (dK_t).

Aquí, conviene aclarar que dV_t "representa el aumento en el **potencial productivo** de la economía y no cualquier aumento efectivo del producto" (8). Debemos completar diciendo que: "La expresión I refleja el lado de la oferta del sistema económico, pues constituye la medida de lo que ha aumentado la capacidad productiva como consecuencia de un determinado volumen de inversión neta" (9).

Igualando ahora la demanda agregada adicional con la oferta agregada adicional, o sea $dY_t = dV_t$, tendremos:

$$\frac{1+i}{s+m} dX_t = \alpha \cdot I_{nt-1} \qquad (10)$$

Si por otra parte, establecemos una relación entre las inversiones netas que se realizan en la economía y las inversiones brutas, resulta:

$$\frac{I_{nt-1}}{I_{t-1}} = \eta \qquad (10.1)$$

donde η es el coeficiente o "tasa de inversión capitalizadora" que nos indica el porcentaje de la inversión que efectivamente capitaliza a la economía.

---

(8) Peterson Wallace, C.: **Renta, Empleo y Crecimiento Económico.** Pág. 472. Edit. V. Suárez, Madrid, 1965.

(9) Peterson Wallace, C.: **Opus cit.** Pág. 472.

Con ello, la ecuación (10) pasa a ser:

$$\frac{1+i}{s+m}\, dX_t = \alpha \cdot \eta \cdot I_{t-1} \qquad (10.2)$$

Ahora bien, como nosotros sabemos que las inversiones de un período t son función de las exportaciones del mismo período (véase ecuación 3), podemos expresar:

$$I_{t-1} = iX_{t-1}$$

Llevando ahora el equivalente de I_{t-1} a la ecuación 10.1, tendremos:

$$\frac{1+i}{s+m}\, dX_t = \alpha \cdot \eta \cdot iX_{t-1} \qquad (10.3)$$

Pasando ahora a X_{t-1} al primer miembro de la ecuación y el paréntesis al segundo miembro, arribaremos a la tasa de crecimiento de las exportaciones:

$$\frac{dX_t}{X_{t-1}} = \alpha \cdot \eta i \, \frac{s+m}{1+i} \qquad (11)$$

Donde $\frac{dX_t}{X_{t-1}}$ nos representa la tasa de crecimiento de las exportaciones.

Como el ritmo de crecimiento del ingreso es igual al ritmo de crecimiento de las exportaciones, con arreglo a las ecuaciones 6 y 7, o sea

$$\frac{dX_t}{X_{t-1}} = \frac{dY_t}{Y_{t-1}} \cdot \text{ se infiere que:}$$

$$\frac{dY_t}{Y_{t-1}} = \frac{\alpha \cdot \eta \cdot (s+m)}{(1+i)} \qquad (12)$$

Ello significa que si las exportaciones crecen a un ritmo constante dado por el resultado de la expresión $\alpha \cdot \eta \cdot i \frac{(s + m)}{(1 + i)}$, entonces el ingreso de la economía crecerá también al mismo ritmo.

Puede notarse que la tasa de dinamismo del sector exportador (i) juega un papel importante en el proceso de crecimiento y a que, a la par que contribuye a determinar el nivel del ingeso, influye decisivamente en la tasa de crecimiento de una economía basada en el modelo primario exportador. Así, cuando la magnitud de i tiende a cero, el ritmo de crecimiento también tiende a cero y por consiguiente la economía se enrrumba al estancamiento.

Nótese por otra parte que mientras en el caso del ahorro, la tasa conque ahorra una comunidad influye en forma contradictoria en la economía porque mientras su aumento hace crecer la capacidad productiva bajando por otro lado el nivel de ingreso, la tasa de dinamismo del sector exportador influye en un solo sentido tanto a corto como a largo plazo; acelerando el crecimiento de la capacidad productiva y elevando el nivel de ingreso con lo cual el potencial productivo se hace efectivo.

Así pues, hemos arribado a un modelo de crecimiento que en lo esencial sigue siendo un modelo basado en el capital. Fácilmente puede demostrarse que, al igual que en el modelo de Domar, el crecimiento de la economía ocurrirá al mismo ritmo que el crecimiento del capital.

Por otra parte, además de considerar el enfoque de Domar, incorpora el enfoque de Harrod pero modificándolo según la propia realidad de las economías latinoamericanas. Como se recordará, Harrod consideraba que la realización de inversiones por parte de los empresarios dependía del aumento del ingreso: "...la inversión deseada durante el período t será una proporción constante, g, de la cantidad en que la producción (renta) durante el período t, exceda a la del

período anterior, (t — 1)" (10). Nosotros hemos realizado la modificación considerando que para un país basado en el modelo primario exportador son las exportaciones la variable que guían el proceso de capitalización. De esa manera, el tomar las exportaciones y no el ingreso ayuda a visualizar mejor a nnestro juicio, el proceso de crecimiento de nuestras economías.

Conviene aclarar que aun cuando en esta oportunidad no hemos considerado una de las variables más relevantes para el proceso económico latinoamericano como lo es la relación de intercambio con el exterior, cosa que por lo demás no es defícil de insertar en el modelo *, consideramos que el análisis de la tasa de crecimiento a que hemos arribado, ofrece una visión de mucho más alcance para interpretar nuestro crecimiento, así como también las fluctuaciones económicas, que los conocidos modelos de Domar y Harrod los cuales han venido siendo base, si bien parcial, para la elaboración de planes de desarollo de América Latina.

A continuación veremos la forma de interpretar el proceso de crecimiento latinoamericano mediante la utilización de nuestra tasa de crecimiento.

IV. LA SENDA DEL CRECIMIENTO LATINOAMERICANO

Ya hemos señalado cuál sería la tasa de crecimiento (g) para una economía basada en el modelo primario exportador.

Ella es: $$g = \frac{\alpha \cdot r \cdot i\ (s + m)}{1 + i}$$

En este caso, el ritmo de crecimiento no sólo se comportará de acuerdo a como varíen la relación producto-

(10) Baumol, W.: **Dinámica Económica.** Pág. 63. Edit. Marcombo, S. A. Barcelona, 1964.

* Con la inclusión de los términos de intercambio (T), la tasa de crecimiento pasa a ser $\frac{\alpha.r.i.\ (s + m)}{2 + i - T}$

capital (α), la tasa de ahorro nacional (s) y la aportación de recursos extranjeros (m) sino además la dinámica de los mercados internacionales y la naturaleza del sector de exportación tendrán importancia crucial en el proceso de capitalización y, por supuesto, en el crecimiento de la economía, así como también la rapidez con que haya de capitalizarse la economía (η).

En nuestra interpretación seguiremos a Sunkel y Paz quienes expresan: "...se supone que la variable estratégica del proceso de transformación estructural en la periferia es la naturaleza de sus vinculaciones con el centro, así como los cambios que ocurren en el centro y las reacciones que ello origina en la estructura socio-económica de los países periféricos" (11).

Veamos ahora cómo se inicia nuestro proceso económico. "Como consecuencia de la expansión de la economía y de la sociedad central, y de las innovaciones tecnológicas señaladas *, se comienza a producir desde comienzos del siglo XIX un traslado cada vez mayor de recursos productivos de los países del centro hacia los periféricos": "Transferencia masiva de recursos de capital y de población" que "se acentúa en forma notable durante la segunda mitad del siglo" (12).

De esa manera, la creación de capacidad productiva en la periferia destinada a conformar un sector exportador hacia los países centrales, desencadenó un proceso de crecimiento intenso porque a la par que las innovaciones tecnológicas elevaban la relación producto-capital (α) y se daba una entrada de capital (aparición de m) y posterior aumento, el alto dinamismo en la tendencia del comercio mundial de productos primarios, inducía un proceso intenso de capitalización tanto para el sector exportador mismo como para otros sectores productivos para el mercado interno. Ese aumento en la tasa de dinamismo del sector exportador (aumento de i) además de traducirse en una expansión de la capacidad

(11) Sunkel O. y Paz P.: **Opus cit.** Pág. 272.
* En los transportes y comunicaciones.
(12) Sunkel O. y Paz P.: **Opus cit.** Pág. 307.

productiva ** significaba niveles de ingresos cada vez más altos a corto plazo *** con lo cual, al expandirse la demanda agregada se garantizaba un mayor empleo de la capacidad productiva y el crecimiento se hacía efectivo.

Como en el llamado modelo de crecimiento hacia afuera todo depende de lo que ocurra con la actividad de exportación, conviene preguntarse: ¿Podría crecer indefinidamente una economía basada sobre un sector exportador primario, ésto es, una economía exportadora dependiente? En otros términos, y de manera similar a Domar cuya interrogante era "saber si una economía capitalista será capaz de producir oportunidades de inversión suficientes para que ésta pueda expandirse constantemente" (13), nuestra interrogante es saber si las economías capitalistas centrales habrán de crear permanentemente, en forma dinámica, salida a los productos de exportación de los países periféricos.

Así, en términos más sencillos ¿cómo influye la evolución del sector exportador sobre la tasa de crecimiento vía influencia sobre la tasa de acumulación?

Es fácil de vislumbrar que, con el tiempo, a medida que la capacidad necesaria para producir los bienes de exportación se ha venido construyendo en su totalidad, entonces **i** tiende a disminuir con lo cual el factor dinámico de las exportaciones sobre la actividad interna tiende a desaparecer.

Supongamos un ejemplo para la industria petrolera venezolana que, como todos sabemos, es una actividad de exportación. Cuando surge la necesidad de trasladar el petróleo hacia las refinerías y puertos de embarque situados distantemente desde los sitios de extracción, entonces se construyen los oleoductos e instalaciones anexas. En ese caso las exportaciones inducen una realización de inversiones y la tasa de dinamismo del sector exportador aumenta de magnitud. Así, el aumento de **i** no sólo hace crecer la capa-

** Con arreglo a la ecuación 12.

*** Con arreglo a la ecuación 6.

(13) Sunkel O. y Paz P.: **Opus cit.** Pág. 253.

cidad productiva de la economía y por consiguiente acelera el crecimiento sino que además hace crecer el ingreso al menos en lo que se refiere al componente nacional de las inversiones. Pero una vez que el sistema de distribución por oleoductos está terminado de construir, el traslado del mismo volumen de petróleo, así como también del adicional, hasta ciertos límites, no requiere la realización de nuevas inversiones por concepto de oleoductos. En ese caso **i** bajará hasta cero y el dinamismo que, en términos de crecimiento, imprime el sectr exportador a la economía nacional desaparece tanto por concepto de expansión de la capacidad istalada como por la generación de ingresos adicionales.

Lo anterior nos da a entender que aun cuando las exportaciones sigan en aumento llegará un momento en que la tasa de dinamismo del sector exportador disminuye apreciablemente conduciendo a la economía al estancamiento. De allí se desprende la enorme importancia que tiene para una economía la diversificación de su producción ya sea creando nuevas líneas de exportación, de producción para el mercado interno o bien de aprovechamiento y transformación de los bienes primarios que ha venido exportando la economía periférica. Sólo así, es posible demorar por un buen tiempo la caída de la tasa de dinamismo del sector exportador. Naturalmente que todo ello requiere a su vez que el país en cuestión desarrolle su tecnología, única forma de crear autónomamente las nuevas líneas de productos y actividades.

En todo lo anterior hemos señalado una de las formas en que puede originarse una caída de **i**. Además de ella, las economías latinoamericanas han tenido que enfrentarse con otro tipo de problemas. Ese problema se refiere a la evolución de la demanda externa.

Como todos saben, la demanda externa a la que se enfrentan los países periféricos ha evolucionado muy lentamente en los últimos años contrariamente al principal requisito del crecimiento basado en el modelo primario exportador a saber, una intensa demanda por los productos de nuestras economías periféricas capaces de mantener en buen nivel la tasa de dinamismo del sector exportador.

El planteamiento anterior, relativo a los requisitos del modelo primario exportador, podemos precisarlo y ampliarlo recurriendo nuevamente a Sunkel y Paz: "Por lo que a la demanda se refiere, para que una economía de este tipo —basada en exportaciones primarias— pueda expandirse, debe existir un mercado internacional con capacidad ilimitada de absorción de los productos exportables". Ello se cumplió en el pasado y es iluso pensar que esa situación haya de retornar. Desde el lado de la oferta, el crecimiento indefinido exige "la introducción paulatina, sistemática y progresiva de innovaciones tecnológicas que permitan superar el creciente agotamiento de los recursos naturales no renovables y mantener la productividad de los recursos naturales renovables" (14), ya que la amplia y variada dotación de recursos naturales que requerirían, a la larga llegarán al agotamiento.

En relación a la demanda, una serie de factores tales como el lento crecimiento de la población en los países centrales, el funcionamiento de la Ley de Engel, la aparición de nuevas fuentes de oferta y el progreso tecnológico, acompañado de políticas proteccionistas y de subsidios para sustituir importaciones agrícolas y de otro tipo, han conducido, todos ellos, a que las exportaciones crezcan lentamente, con disminución en algunos casos, con lo cual se refuerza el debilitamiento de la influencia de las exportaciones sobre el proceso de capitalización, además de la caída de **i** por razones puramente tecnológicas como en el caso del sistema de oleoductos para el transporte de petróleo.

Se comprenderá fácilmente que la situación anterior conlleva un descenso en la tasa de crecimiento por la caída de **i**, fenómeno que es explicado por el comportamiento de la demanda exterior.

La lenta avolución de la demanda internacional de productos primarios produjo consiguientemente un estancamiento de las exportaciones de los países periféricos con efectos significativos en otras variables que influyen sobre el crecimiento. Es así como las economías latinoamericanas se en-

(14) Sunkel O. y Paz P.: **Opus cit.** Pág. 315.

frentaron a una caída violenta de sus términos de intercambio que, combinada con la contracción en el volumen de exportaciones, llevaron a una caída también violenta del poder de compra de las exportaciones.

Como además los servicios financieros de la deuda externa comprometieron aún más la capacidad para importar, todo ello obligó —agotadas las reservas de divisas— a la suspensión de los pagos y remesas al extranjero y al control de cambio, con lo cual la caída de las importaciones no se hizo esperar.

Ahora bien, la caída en las importaciones no fue solamente de quantum sino además en términos relativos, o sea, que la tasa de importaciones —relativa al ingreso— también disminuyó y al afectarse el proceso de capitalización surgió así un estancamiento de la oferta global.

Así una caída de m, propensión a importar, introduce un elemento de disminución en el ritmo de crecimiento de la capacidad productiva de acuerdo con la ecuación de crecimiento que venimos utilizando.

Hasta ahora tenemos que la tasa de crecimiento de la economía, o sea $g = \frac{\alpha \cdot \eta \cdot i\,(s + m)}{1 + i}$, está caracterizada por: $(\downarrow i + \downarrow m) \longleftarrow \downarrow g$; todo ello, a causa de la evolución de las exportaciones.

Es posible, además, que la evolución negativa en la relación de intercambio afecte también a la tasa de ahorro a causa de un menor poder de compra de la comunidad como por la necesidad de destinar un mayor volumen de ingresos al consumo a causa de un crecimiento en el nivel general de precios de la economía, fundamentalmente cuando los precios de nuestras importaciones están subiendo como reflejo de situaciones inflacionistas en los países centrales. En este caso estamos planteando el hecho por el cual las variaciones en la relación de intercambio pueden, por sus efectos sobre los precios internos, afectar la tasa de ahorro y, consiguiente-

mente, el ritmo de crecimiento de la economía. En verdad, el desarrollo de este planteamiento sería propio de un trabajo aparte.

Así, además de la caída de **i** y **m**, es posible que la tasa de ahorro resulte afectada, también a la baja, a causa de la evolución en las exportaciones y en los términos de intercambio.

Ahora bien, ¿qué podemos opinar acerca de la evolución de la relación producto-capital α?

Ya hemos señalado que el crecimiento indefinido de la oferta requiere de innovaciones tecnológicas para evitar el agotamiento de los recursos naturales no renovables y la caída de la productividad. Es necesario recordar también que: "El bien primario deja sentir un impacto sobre el resto de la economía, a través de la tecnología escogida para que opere el proceso productivo. La especificación de esta tecnología define la demanda por insumos efectos hacia atrás (backward linkages) y la demanda por factores productiva". "Esta última demanda, conjuntamente con la remuneración de los factores, determina la distribución del ingreso que condiciona a su vez la composición del gasto de aquellos factores. El bien primario provee de insumos a otros sectores generándose, de este modo, efectos hacia adelante (forward linkages). La suma de estos efectos señala las oportunidades de inversión que se crean en el resto de la economía". "En tal sentido, la teoría del bien primario explica la acumulación de capital en diversos sectores de la producción" (15). A la luz del planteamiento precedente, examinemos la situación real en las economías latinoamericanas.

Es posible que las innovaciones tecnológicas mantengan en cierto nivel la relación producto-capital, pero también es necesario señalar que las innovaciones tecnológicsa llevadas a cabo en el sector exportador son intensivas en el uso del capital y como tal desplazan mano de obra. Esto último, junto con el aislamiento del sector exportador del resto de la econo-

---

(15) Geller, Lucio: **El Crecimiento Industrial Argentino hasta 1914 y la Teoría del Bien Primario Exportable**". El Trimestre Económico, Nº 148.

mía provocan una pérdida de dinamismo en el papel del sector exportador sobre aquélla. Así, si bien es posible que α se mantenga o mejore su nivel, se originan otros factores de estancamiento para la economía, porque si bien el producto territorial aumenta, el ingreso nacional ha de hacerlo en menor medida y con ello la demanda ejercida hacia los sectores de producción para el mercado interno.

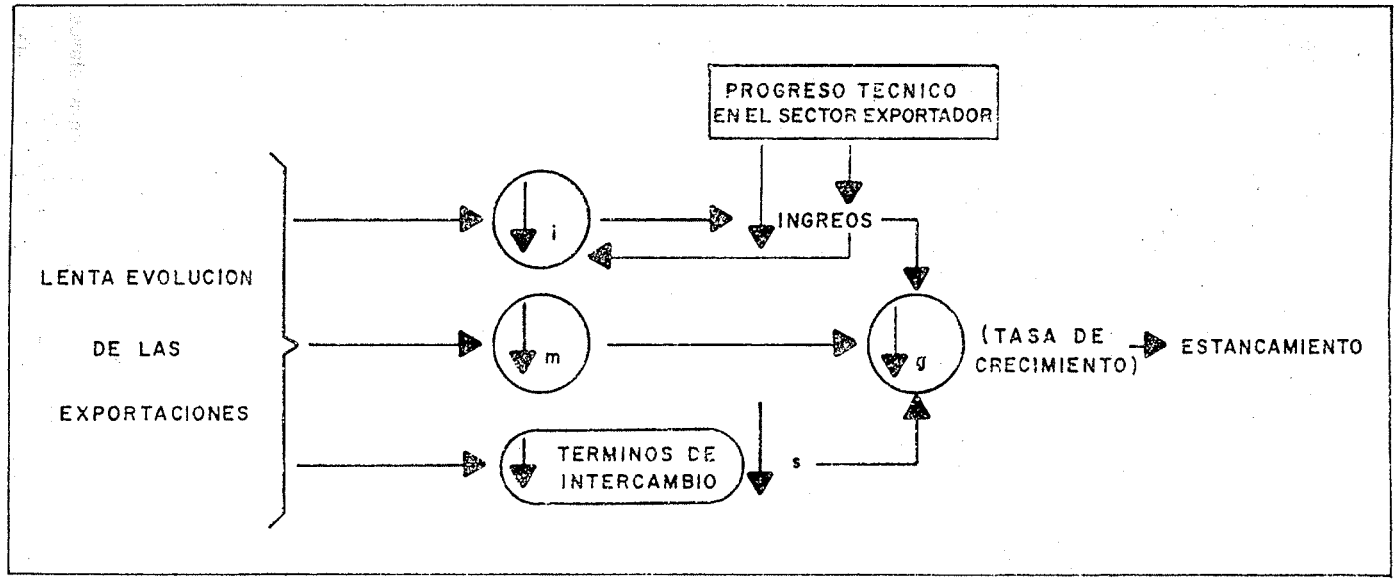
Así, el lento crecimiento del ingreso a causa de una lenta evolución de las exportaciones y por la forma que asume el progreso técnico en el sector exportador, impiden que la capacidad instalada se aproveche plenamente con lo cual se produce ulteriormente una baja en **i** y lo cual afecta la tasa de crecimiento de la economía.

Por otra parte, como las inversiones extranjeras suelen operar con plantas cuyo mínimo de explotación excede al tamaño del mercado interno, entonces los costos fijos son elevados lo cual conduce a precios altos, y éstos a su vez restringen la demanda. Con una demanda limitada, por efecto combinado de los altos precios y un ingreso que crece lentamente a causa de las exportaciones, se arriba a una ociosidad del capital que suele ser significativa. Ese desempleo del capital no sólo motiva a su vez costos fijos altos, repitiéndose el círculo vicioso costos fijos-empleo del capital, sino que determina una baja en **i**, o sea, en la tasa de dinamismo del sector exportador y, por supuesto, en la tasa de crecimiento de la la economía (16).

En relación al coeficiente **r** es posible que el progreso técnico tiende a elevarlo a largo plazo, con lo cual la tasa de crecimiento se incrementaría pero la vía en que ello ocurriría sería a través de la realización de inversiones y, por tanto, de un aumento de la relación **i**. Como es posible esperar que con una mayor tecnología los bienes de capital duren más, es posible que a largo plazo **r** también pueda disminuir, de allí que es probable que **r** a la larga se mantenga constante, lo cual parece razonable para el análisis.

---

(16) Maza Zavala, D. F.: Material preparado para clases correspondientes a la Formación de Capital y dictadas en la Cátedra de Dinámica Económica de la Universidad del Zulia. Mayo, 1971.


PROGRESO TECNICO
EN EL SECTOR EXPORTADOR
LENTA EVOLUCION
DE LAS
EXPORTACIONES
i
INGREOS
m
g
(TASA DE
CRECIMIENTO)
ESTANCAMIENTO
TERMINOS DE
INTERCAMBIO
s

De los planteamientos señalados en las líneas precedentes, es fácil de concluir que una economía basada en el modelo primario exportador está condenada al estancamiento. Los factores de ese estancamiento, a diferencia de los clásicos, obedece fundamentalmente a factores exógenos a la economía más que a la acción de los rendimientos decrecientes y paradójicamente, el progreso técnico al que se ha recurrido para evitar los rendimientos decrecientes han generado, por ser técnicas importadas, factores de mayor estancamiento para la economía nacional. Por ello, nuestras economías requieren de una gran diversificación en el aparato productivo, sobre todo, de un sector industrial diversificado. Pero en todo caso, es necesario de un progreso técnico autóctono.

En relación a la importancia de la diversificación industrial, Geller nos señala que, en realidad, podría argumentarse que fue la poca diversificación del sector industrial argentino, a medida que el efecto dinámico del sector exportador se agotaba, lo que acarreó el estancamiento industrial posterior (17).

V. RESUMEN

Aun cuando Domar y Harrod presentan versiones distintas, si bien similares desde un punto de vista formal, para explicar la dinámica del crecimiento en una economía, en el caso latinoamericano es necesario recurrir a una combinación de ambos enfoques para subsanar la deficiencia de Harrod, quien omite la función de producción y para complementar la falla de Domar, quien supone que las inversiones se introducen gratuitamente en el modelo.

En nuestro planteamiento hemos tomado la realidad latinoamericana como un todo; siendo que la dinámica de las exportaciones determina el desenvolvimiento de sus economías. Es por ello que hemos expresado la causalidad de exportaciones a inversiones surgiendo así el concepto de

(17) Geller, Lucio.: **Opus cit.**

"tasa de dinamismo del sector exportador" al que a su vez determina substancialmente al acelerador que, en nuestro enfoque, viene a tener otra connotación.

Naturalmente que es necesario aclarar que nuestro propósito ha sido exclusivamente el de incursionar en el problema del crecimiento y no en el del desarrollo el cual, como todos sabemos, implica cambios estructurales de todo orden. De allí pues, que nos hayamos circunscrito al manejo de variables económicas. En todo caso, creemos que la correcta interpretación del subdesarrollo requiere conocer lo más completo posible los problemas propios del crecimiento donde se suponen que sólo cambian los datos mientras el marco se mantiene sin mayores cambios.

Nuestra conclusión fundamental es de que una economía basada en el modelo primario exportador está condenada al estancamiento, porque la tasa de dinamismo del sector exportador descenderá inevitablemente cuando la capacidad productiva de dicho sector quede completada en su realización. De ese hecho se desprende la necesidad de diversificar le economía. No es por casualidad, pues, que el capital extranjero busca localizarse en actividades distintas del sector primario; con ello, pueden obtener beneficios elevados y de esa manera continuar con su patrón de comportamiento característico, la acumulación con lo que a su vez mantienen alta la tasa de beneficios.

De lo anterior se desprende la necesidad de que nuestros países, por su propia determinación, sin injerencia de agentes extranjeros, diversifiquen sus economías y fundamentalmente en el sector industrial, madre y padre del crecimiento moderno. Como la diversificación requiere de una alta dosis de progreso técnico se comprenderá el tremendo reto que tienen por delante nuestras economías, lo cual a su vez implica encarar con extrema urgencia la viabilidad de dicho proceso.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Santiago, Chile

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Vol. IX, No. 2, noviembre de 1964

NACIONES UNIDAS, Nueva York, 1964

CEPAL. BOLETÍN ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA VOL. IX. N. 2. PP. 153-213. AÑO 1964

QUINCE AÑOS DE POLITICA ECONOMICA EN EL BRASIL*

INTRODUCCION

La experiencia brasileña en materia de política económica, acumulada a lo largo de los últimos quince años, constituye un material de especial importancia para el estudio de los problemas de implantación del sistema industrial en una economía predominantemente primaria. El interés especial que encierra el caso brasileño queda de manifiesto si tenemos presente que:

a) desde el punto de vista cualitativo, el Brasil ostenta hoy un perfil industrial de economía madura, con un reducido coeficiente de importación y un diversificado sector productor de bienes de capital;[1]

b) la parte sustancial de esta transformación ocurrió durante el último decenio;

c) la participación directa e indirecta del sector público en la dirección de este proceso de transformación se amplió intensamente en este lapso;

d) a las profundas transformaciones habidas en la estructura del aparato productor no han correspondido modificaciones acentuadas del aparato institucional. Sin embargo, impusieron un esfuerzo de instrumentalización cuyos rasgos dominantes han sido la heterodoxia de las soluciones encontradas y su carácter acentuadamente pragmático;

e) la transformación ocurrida en el sector secundario dejó al margen, muy poco fecundadas por el progreso económico, las antiguas regiones de exportación primaria, las actividades agropecuarias y una gran parte de la población; esto, bajo múltiples aspectos, ha dado un carácter excluyente al desarrollo industrial y ha configurado un cuerpo económico discontinuo; pero la asimetría de este proceso en el pasado no constituyó obstáculo al desenvolvimiento de los sectores dinámicos; y

f) a lo largo de esta transformación, ha sido una constante la presencia de un acentuado proceso inflacionario, la lucha contra el cual, salvo en períodos breves, ha estado supeditada a la política de desarrollo.

La consideración panorámica de la serie de medidas de política económica adoptadas durante los últimos quince años en el Brasil, pone de manifiesto otro rasgo importante de esta experiencia. A las fases típicas del desarrollo industrial corresponden otros tantos esquemas de política económica los cuales, como síntesis de las decisiones relacionadas con la problemática de la economía, van constituyendo respuestas cada vez más conscientes a las cuestiones suscitadas por la evolución histórica. Téngase presente que, durante el proceso de transformación industrial, en la medida que se pusieron de relieve y lograron hegemonía las fuerzas solidarias del dinamismo industrial, se obtuvo también un conocimiento cada vez mayor de los problemas nacionales. Asimismo, al vocabulario mínimo de las poblaciones urbanas se incorporaron expresiones tales como desarrollo y subdesarrollo económico, reforma agraria, lucha contra el analfabetismo, dinamización de la región del nordeste; lo que traduce una exigencia política, una movilización nacional (el país tiene precisión de desarrollarse), puntos de referencia que ponen de manifiesto a la política económica. En la región dinamizada, y por un "efecto de demostración" también en las zonas marginadas, se modificaron las escalas de valores con que se juzga la labor de los dirigentes. De todo candidato a un puesto político se exige un plan, un programa o un historial de realizaciones concretas. Tales fenómenos, que hoy en día forman parte de la vida brasileña, son muy recientes y antes de 1950 eran prácticamente desconocidos.

Sin embargo, de lo expuesto no se debe extraer la afirmación absoluta de que exista un proceso racional en la política económica. Probablemente aún se encuentra muy lejos el momento en que haya coherencia e integración perfectas en los fines perseguidos y una adecuación de los medios utilizados. Hasta el momento no se ha logrado implantar un proceso centralizado de decisión que confiera a las decisiones de política económica una coherencia interna satisfactoria. Esta carencia obedece al policentrismo de la economía brasileña, a la complejidad y división de su vida social y a la asimetría de su proceso de desarrollo. Muchas piezas de la política económica siguen sueltas; simultáneamente se adoptan objetivos contradictorios; se hacen funcionar los instrumentos de una política sin tener en cuenta sus efectos paralelos. De todos modos, durante el decenio se obtuvieron progresos formales considerables y se consiguió montar un cuerpo central de instrumentos que ejerce un efecto didáctico y coercitivo sobre las zonas residuales. Y, lo que reviste aún mayor importancia, en el decenio de 1950 las tendencias principales de la evolución de la economía pudieron encontrar

* Este trabajo constituye uno de los estudios programados por el Centro de Desenvolvimiento Económico CEPAL/BNDE para la interpretación del comportamiento de la economía brasileña en los últimos decenios. Como toda investigación de esta especie, es fruto del esfuerzo y observación de muchas personas. La dirección estuvo a cargo del economista Carlos Lessa, a quien se debe su redacción y estructura actuales.

[1] Durante el trienio 1959-61, el coeficiente de importación fue igual al 7.5 por ciento del producto interno bruto. Según el Plan Trienal, en 1958 la participación nacional en la oferta de bienes de capital ascendió al 67.2 por ciento.

apoyo en esquemas conscientes de política, encaminados a confirmarlas en sus potencialidades.

El presente estudio trata de documentar los rasgos principales de esta evolución en materia de política económica, con cuyo objeto distribuye las informaciones en dos niveles. En el primero se procura identificar las fases características de la política económica y sus contornos, presentando las directrices básicas de cada etapa y las situaciones socio-económicas a que responden. En el segundo se presenta paralelamente una descripción sumaria del juego de instrumentos de política económica y de los adelantos principales en este terreno, y también se indican algunas modificaciones institucionales a que da lugar la dinámica económica.

1. Fases características de la política económica

Con referencia al primer punto, se señalan las fases características de la política económica, destacando los objetivos principales perseguidos, los moldes socio-económicos que los inspiraron, su realización y sus consecuencias. Bajo este aspecto, y como primera aproximación, se pueden indicar cinco fases definidas en la lista de medidas y esquemas.

La primera abarca el período 1948-50 en el cual la política económica estuvo supeditada básicamente a comportamientos externos que configuraron su perfil. Aunque esta fase tuvo consecuencias fundamentales para el proceso ulterior de industrialización, no se vislumbra en ella una preocupación definida y consciente por el desarrollo industrial. Las decisiones se adoptaron en atención al comportamiento del sector externo, y su preocupación básica era lograr contener los desequilibrios interno y externo. En esta etapa la industrialización no fue un objetivo principal perseguido intencionalmente, sino que más bien surgió como un subproducto de las circunstancias anteriores, motivo por el que la calificamos de "no intencional".

Los problemas surgidos en esta fase de industrialización no complementada impusieron la toma de conciencia posterior de la problemática brasileña en función del desarrollo industrial.

Podemos distinguir dos fases de hegemonía de la política de desarrollo industrial a lo largo del decenio de 1950. La primera se inicia en 1951 y se extiende hasta la segunda mitad de 1954, dando forma a lo que podría denominarse "una primera aproximación a la política de desarrollo"; además, en ella se colocaron las bases instrumentales para las decisiones económicas del decenio. La segunda etapa corresponde a la mitad posterior del mismo decenio, en la cual, con arreglo al "Plan de Metas" todos los esfuerzos se dirigieron deliberadamente hacia la construcción de los escalones superiores de una pirámide industrial, integrada verticalmente. Esta segunda fase se distinguió de la primera tanto por la mayor intensidad del empeño como por la amplitud y complementación de los objetivos sectoriales perseguidos. Entre una y otra etapa media una fase de transición que cubre aproximadamente la segunda mitad de 1954 y el año 1955. Este paréntesis obedeció a la acentuación del proceso inflacionario y a los cambios en el panorama político del país, que llevaron a tentativas frustradas para implantar esquemas convencionales de estabilización. En verdad, esos fracasos y las razones que los explican constituyen el motivo principal de la atención que puede prestarse a ese lapso.

Por último, los primeros años del decenio de 1960 abarcan otra fase típica de la política económica brasileña. Debido en parte a la reducción de los estímulos procedentes del estrangulamiento externo, y en parte a la intensificación del movimiento inflacionario, la política económica adoptada experimenta una modificación. Los principales rasgos del nuevo esquema consisten, por una parte, en el desplazamiento del foco de interés desde el desarrollo industrial hacia la atenuación del alza de precios y, por otra, en un intento de buscar otras líneas de crecimiento económico diferentes de la simple integración vertical de la economía: el desarrollo regional, la modificación del sector agropecuario, etc.

2. Evolución de los instrumentos de política económica y transformaciones institucionales

Veamos ahora las grandes líneas en materia de arbitrios instrumentales utilizados en cada fase sobresaliente de la política económica. Al mismo tiempo, se procurará dejar constancia de las transformaciones institucionales impuestas por la evolución económica observada, o emanadas de la misma. Por las limitaciones de espacio del presente trabajo no será posible hacer una descripción exhaustiva del conjunto de instrumentos y de sus principales modificaciones. Las informaciones que se presentan a este respecto se reducen a simples esbozos de los rasgos más sobresalientes del asunto. Sin embargo, el documento no se limita a una simple descripción, sino que procura localizar las razones principales de los cambios de instrumental, así como los factores a que se deben las formas y las maneras de funcionar de los distintos medios empleados.

Con las deficiencias naturales de toda presentación esquemática, en el examen del problema de los instrumentos se pueden identificar tres actitudes que, a grandes rasgos, corresponden a la división cronológica utilizada en la presentación de las directrices de política económica. La primera se extiende desde la terminación de la guerra hasta comienzos del decenio de 1950, y se caracteriza por la falta casi total de interés por el asunto. A excepción de los instrumentos cambiarios, los demás quedan al margen de toda preocupación por utilizarlos a fin de alcanzar objetivos económicos declarados, cumpliendo, por así decirlo, funciones vegetativas, de rutina. Por consiguiente, no posee mayor interés el examen pormenorizado del problema en aquel período.

La segunda etapa coincide con el período del "Plan de Metas". Sin embargo, al igual de lo señalado al esbozar las fases de la política económica, hay un intervalo de transición, en el cual se observan algunas medidas instrumentales precursoras de la nueva actitud que iba a singularizar aquel Plan. Se registra entonces la implantación empírica de medios encaminados a la solución de problemas concretos, sin ningún examen de sus efectos secundarios y sin una definición de los instrumentos considerados en su conjunto. Esta fase de transición corresponde a la primera mitad del decenio de 1950, cuando comenzaron a dejarse sentir los obstáculos a la industrialización no complementada. Pero también se pueden pasar por alto esos años iniciales, para concentrar la atención en el período del "Plan de Metas", no sólo porque en éste hay una confirmación integral de la actitud ensayada antes en escala modesta, sino también porque al analizarlo se tratarán automáticamente aquellas medidas iniciales. Por otra parte, éstas, en su inmensa mayoría, sólo iban a aplicarse de manera total en el período del Plan, ya que antes, las más de las veces, se habían reducido a simples autorizaciones legales.

Por último, en los primeros años del decenio de 1960 se encuentra el problema instrumental caracterizado por una nueva actitud. La transformación estructural de la economía, el desplazamiento de sus centros de gravedad, la creciente complejidad de la vida cotidiana y los nuevos problemas a que hace frente su dinámica, dieron un sentido de urgencia a la redefinición del papel del estado y al problema instrumental, en forma sin precedentes en la historia del país. Dejando de tener una posición secundaria y subordinada al logro de los objetivos, el tema pasa a convertirse en el centro de un intenso debate y conquista autonomía. Por primera vez, aunque todavía modestamente, se observa el examen del instrumento como instrumento, poseedor de una nueva dignidad dentro del conjunto de preocupaciones de la vida política.

Enfoquemos ahora otro aspecto, referente a las relaciones entre cambios instrumentales y modificaciones institucionales.

Aunque no es fácil establecer una distinción entre el concepto de instrumento de la política económica y el de institución, se puede establecer una valla entre ambos campos, aunque sea imprecisa, reservando para la institución su definición sociológica, esto es, complejo de formas sociales que se cristalizan o se tornan más estables y tradicionales y que, teniendo una función social determinada (doméstica, religiosa, económica, política, etc.), se destinan a asegurar la unidad y la continuidad de la sociedad. La evolución de los instrumentos no afectaría la estructura social. Se trata de modificar los medios de que dispone una sociedad de estructura dada para el desempeño de funciones socialmente determinadas. En cambio, la transformación institucional reflejaría una alteración más o menos profunda de la estructura de la sociedad y supone una transformación paralela de sus funciones. Tendremos esta elaboración conceptual a la vista al tratar de clasificar la evolución de los medios de política económica aunque sin la pretensión de haber resuelto satisfactoriamente el problema debido incluso a la natural penetración mutua de los dos temas en una sociedad que se halla en tan acelerado proceso de cambio.

I. CONTINUACION DE LA INDUSTRIALIZACION "NO INTENCIONAL" (1948-50)

Como se comprende, la elección de estos años no quiere decir ciertamente que el proceso de industrialización se iniciara en ese período. Como se sabe, tomó cuerpo en los primeros decenios del siglo y se aceleró después de la gran crisis y de la segunda guerra mundial, cuando se consolida el nuevo modelo de crecimiento mediante la sustitución de importaciones. Si se toman los años 1948-50 es por la necesidad de establecer un contraste entre la industrialización "no intencional" entendida en lo principal como reacción frente a presiones externas, y la realizada en el decenio de 1950, en el cual llegó a transformarse en objetivo social, director de la política económica.

El examen de la fase escogida presenta especial importancia para la comprensión de las etapas posteriores del desarrollo económico; en efecto, al conjuro de los estímulos emanados de las prácticas cambiarias se engendraron entonces las principales fuerzas que determinan la evolución ulterior. Antes de proceder al análisis de la política cambiaria vale la pena subrayar que sus orientaciones e instrumentos fueron los principales y, hasta cierto punto, los únicos medios aplicados con deliberación, de manera que las decisiones influyentes del período prácticamente se circunscribieron a esa esfera.

Las medidas cambiarias de esos años se pueden condensar en los elementos siguientes: adopción de un tipo de cambio fijo y mixto para todas las transacciones con el exterior; mantenimiento de ese tipo de cambio durante cinco años, pese a una elevación interna de los precios del orden de 15 por ciento al año; rígido control administrativo de las importaciones mediante la emisión de licencias para importar en que se especificaba en cada caso la cantidad, calidad y precio de la cosa importada; discriminación en la concesión de licencias contra las importaciones "menos esenciales" de bienes de consumo duraderos y no duraderos; falta de todo mecanismo especial de recaudación de ingresos fiscales en las transacciones externas.[2] Antes de proceder al examen de las influencias ejercidas por este esquema cambiario, conviene considerar en forma sucinta los antecedentes de su adopción y los factores que hicieron posible la continuación de estas prácticas durante un quinquenio.

1. Los antecedentes de la política cambiaria

Durante la segunda guerra mundial y por motivos normales en los períodos de conflicto, el Brasil, como país abastecedor de materias primas, pudo acumular cuantiosas reservas de divisas. Pero en la primera mitad del decenio de 1940 se activó el proceso inflacionario en razón de no haberse esterilizado parte del ingreso monetario que engendró la adquisición de esas divisas por el Banco del Brasil, y de haber descendido la productividad de la economía debido a los obstáculos que suscitaba el difícil abastecimiento externo. Al finalizar el conflicto se dejaban sentir, pues, importantes presiones hasta entonces contenidas de demanda de importaciones, tanto de bienes de consumo como de bienes de capital para la renovación de las instalaciones industriales desgastadas durante los años de guerra. En esta oportunidad, y dentro de un clima de euforia cambiaria, se adoptó una política liberal de importaciones, fijándose el tipo de cambio a un nivel de paridad equivalente al anterior a 1930. Esta política encontró su apoyo principal en la demanda contenida; sin embargo, como señala Furtado,[3] en buena medida se inspiró en la creencia de que sería posible combatir la inflación reduciendo los altos costos industriales internos mediante una intensificación de la competencia con los productos importados a un nivel cambiario bajo. Pero el restablecimiento de la paridad anterior a la crisis de 1929 hubiera exigido un retorno al coeficiente de importación de esa época, cosa imposible ante la insuficiencia del poder de compra de las exportaciones.[4] En tales condiciones, la modalidad cambiaria del período 1945-47 ocasionó una rápida disminución de las reservas; a mediados de 1947 el desequilibrio externo se manifestaba en los cuantiosos déficit del balance de pagos. Por otra parte, aunque se había desperdiciado una parte considerable de las divisas

[2] Sobre los intercambios con el exterior sólo pesaba una reducida tributación aduanera (arancel específico establecido en 1937 y totalmente corroído por la inflación) y un impuesto sobre las exportaciones, limitado constitucionalmente a un máximo de 5 por ciento *ad valorem*, que corresponde a los gobiernos de los estados.

[3] Celso Furtado, *Formación económica del Brasil*, traducción española (México, Fondo de Cultura Económica, 1962), pp. 229-230.

[4] *Ibidem*, p. 229.

en importaciones menos esenciales y en la adquisición de anticuados activos extranjeros existentes en el país,[5] la valorización de las reservas financieras acumuladas por las empresas durante la guerra les permitió a éstas renovar su material y fortalecerse, ya que el tipo de cambio no se había alterado. Este hecho no careció de influencia en la definición de la política posterior.

2. Elementos de apoyo de la política cambiaria

Como se ha indicado, ante la reaparición de los déficit de balance de pagos, en vez de una devaluación se adoptó una política de rígidos controles administrativos de las importaciones. Conviene analizar brevemente algunos de los factores que condujeron a una opción en este sentido, con importantes consecuencias para la evolución posterior de la economía; asimismo conviene poner de relieve los elementos que sirvieron de apoyo a esta política durante el prolongado lapso de un quinquenio. Esa duración fue especialmente notable en vista del recrudecimiento del proceso inflacionario y de la eliminación progresiva de los productos de menos rentabilidad que figuraban en la gama de exportaciones.

En primer lugar se debe considerar el problema del café. Este podría haber sido el principal opositor a la sobrevaluación del cambio, ya que los demás grupos exportadores ni tenían ni tienen bastante influencia en el proceso político de las decisiones económicas. Sin embargo, pese a los prejuicios relativos del sector cafetalero la verdad es que la política cambiaria de 1948 no encontró oposición en la economía de exportación, aún mayoritaria dentro del cuadro económico interno.

El sector del café, que salía de una larga fase depresiva, ya se había acostumbrado a esperar una política unificada bajo la responsabilidad del gobierno federal y en 1948 temía que la desvalorización monetaria echase por tierra el precio internacional del producto. Además, en 1947-48 había habido una reducción del ritmo de aumento de los precios internos, y se pensaba que de ahí en adelante vendría una fase de prolongada estabilidad. De modo, pues, que la sujeción del sector a una política oficial decidida en forma centralizada, la defensa del producto en el mercado internacional y la creencia en la estabilidad, hicieron tal política cambiaria inicialmente atractiva para el sector cafetalero. Posteriormente, cuando en la escena interna se dejó sentir de nuevo un fuerte ritmo de inflación, el enorme mejoramiento del precio internacional del café,[6] iniciado en 1948-49 a causa del agotamiento de las existencias, redujo a un grado mínimo las presiones del sector exportador para que se reajustase el tipo de cambio. Debido al mejoramiento de la relación de intercambio, el ingreso real aumentó con rapidez y el sector del café no cedió ingresos en términos absolutos a los otros intereses, aunque no llegara a apropiarse totalmente de los provechos que significaba aquella bonanza de la exportación. Por otra parte, la política cambiaria encontró un elemento de apoyo en el temor de que la liberación del tipo de cambio elevase los estímulos para la producción de café en el país y acentuase el proceso inflacionario. En tales circunstancias, el pensamiento oficial era que la estabilidad interna dependía estrictamente del tipo de cambio, lo que hacía atractivo mantenerlo.

Por último, cabe hacer mención de los principales beneficiarios de esa política. El control administrativo que discriminaba contra las importaciones de bienes de consumo menos esenciales y el mantenimiento del tipo de cambio frente al alza interna de los precios suponían la reserva del mercado para los productos industriales sustitutivos y la subvención para el funcionamiento e instalación de unidades industriales, concesiones por demás favorables al sector secundario ya considerable montado en los decenios anteriores. Paralelamente al sector industrial militaba otro elemento de apoyo, que tal vez no se haya destacado convenientemente. Se trata del comercio de importación, que no se confunde necesariamente con el sector industrial. El acceso a las licencias de importación permitía que, comprando al tipo de cambio oficial, el objeto importado se colocara en el mercado interno a un precio de "equilibrio" cada vez más superior al precio de compra de las divisas, lo que hacía posibles grandes ganancias a los importadores, de fuerte gravitación en el proceso político. Tales son los elementos que hicieron viable la política cambiaria en ese período.

3. Consecuencias principales de la política cambiaria

Como resultado principal del conjunto de estímulos a la sustitución de las importaciones en esos años, se forjó una industrialización predominantemente extensiva y poco integrada. El sector privado aprovechó la reserva del mercado interno en la categoría de bienes de consumo. Sin embargo, como los impulsos hacia la industrialización no emanaban de un proceso de selección racional de las oportunidades industriales, sino que surgían como el reverso de las restricciones a las importaciones, puédese afirmar, corriendo el riesgo de las generalizaciones, que en esos años se sustituyó lo menos esencial, sobre todo en la categoría de bienes de consumo duraderos. Además, como ya se indicó, las ganancias de productividad resultantes del mejoramiento externo fueron absorbidas de preferencia por el sector privado. El sector público no estaba preparado, ni financiera ni institucionalmente, para compartir esos beneficios y por eso mismo no pudo hacer frente a las crecientes necesidades de capital social básico que sirviera de apoyo a esta industrialización acelerada. Se produjo así un importante desequilibrio estructural, sobre todo en el binomio energía-transporte, que siguió descansando sobre las antiguas inversiones del modelo de exportación primaria.

Esta inadecuación del sector público y la incomprensión de los profundos cambios estructurales que se estaban desarrollando, determinaron un escaso grado de complementación en el seno del polo dinámico y los consiguientes puntos básicos de estrangulamiento. Así surgió el principal desafío a la política de desarrollo que iba a aplicarse en la segunda mitad del decenio.

Sin embargo, en relación a este aspecto, es necesario señalar su excepción principal: la industria siderúrgica. Durante la segunda guerra mundial, en razón de preocupaciones estratégicas, se estableció en el Brasil la siderurgia de altos hornos. Esta industria, inaugurada en 1946, alcanzó su madurez exactamente en la fase de desarrollo "no intencional" y actuó sin duda como elemento

[5] Una parte importante de los fondos fue utilizada por el gobierno federal en la adquisición de la antigua red de transporte marítimo-ferroviario de propiedad de empresas extranjeras, construida durante la era cafetalera, como también en el rescate de la deuda externa consolidada contraída en los tres primeros decenios del siglo con la política de defensa internacional del café.

[6] Desde 1948 a 1954 el precio internacional del café subió de aproximadamente 13 a más de 70 centavos por libra.

parcialmente corrector de las desconexiones que afectaban a la nueva estructura fabril.

Por último, conviene destacar los efectos que la política de sobrevaluación cambiaria tuvo sobre la pauta de exportaciones. Excepción hecha del café, cuya productividad monetaria iba en aumento por la valorización internacional del producto, poco a poco fue reduciéndose la participación de los llamados pequeños productos de exportación,[7] cuya venta al exterior estaba supeditada al pago de una subvención por el gobierno federal.

La carga financiera que entrañaba la exportación de estos productos (la exportación de algodón en el año de 1952 representó perjuicios superiores a los desequilibrios fiscales de los ejercicios anteriores), así como también la necesidad del sector público de obtener recursos fiscales del intercambio con el exterior, hicieron a la postre impracticable la continuación de la política cambiaria.

[7] La reducción de las exportaciones de pequeños productos (cacao, algodón, madera de pino, arroz, ricino, mineral de hierro, azúcar, etc.) se puede advertir en el descenso de su proporción en el valor de las exportaciones; de 58.4 por ciento en 1948 a 26.3 por ciento en 1952. En este año al café le correspondió el 73.7 por ciento de las exportaciones.

II. LA PRIMERA APROXIMACION A UNA POLITICA DE DESARROLLO Y LA REAPARICION DEL PROCESO INFLACIONARIO (1951-54)

A comienzos del decenio de 1950 y a la par de los cambios ocurridos en el terreno político, es dable observar una sucesión de medidas de política económica dirigidas a modificar la estructura productiva, que en su conjunto representan la formulación inicial de una conducta deliberada en pro del desarrollo. Antes de proceder a un examen sumario de esas medidas, que con el tiempo llegaron a constituir la parte principal del instrumental empleado en el "Plan de Metas", conviene señalar algunos factores que dieron el rumbo a la conducta económica del estado.

En primer lugar sobresale el hecho ya destacado de que el descoyuntado desarrollo anterior había puesto en evidencia una serie de puntos de estrangulamiento en los sectores básicos, en especial en el binomio energía-transporte, estableciendo así objetivos tan claros como urgentes para la iniciativa pública. En segundo término debe recordarse que la coyuntura planteada por la guerra de Corea despertó una preocupación general respecto a la posibilidad de que el sector industrial volviera a sufrir las restricciones a que había estado sometido durante la primera mitad de la década anterior. El temor de que la emergencia internacional restringiera de nuevo los abastecimientos importados acicateó el empeño por promover la diversificación industrial a fin de atenuar la vulnerabilidad exterior. Por último, debe tenerse en cuenta que las medidas adoptadas constituían, por decirlo así, una confirmación natural del proceso económico que venía desarrollándose; de manera que no había restricciones apreciables a la prosecución del esfuerzo y sí muchos intereses concertados para que no se interrumpiera.

Dentro de este cuadro general favorable toman cuerpo en los años 1951-54 diversas iniciativas estimuladoras de la diversificación económica. Una parte de ellas se relacionó con las inversiones públicas en el sistema de transporte y energía. Este problema ya había sido objeto de atención en un período anterior, especialmente en el programa conocido como "Plan SALTE" (Salud, Alimentación, Transporte, Energía), que, sin embargo, sólo se aplicó parcialmente. En cambio, con los estudios de la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos[8] y la promesa de un crédito externo de 500 millones de dólares para el fortalecimiento de esos sectores, se ponen en marcha diversos arbitrios. Entre ellos debe destacarse la reformulación del Plan Nacional de Carreteras, el programa para ampliar la oferta de energía en el Noroeste, la constitución del Fondo Federal de Electrificación, el análisis del problema de la industria carbonera nacional y el programa de modernización de la marina mercante y del sistema portuario.

Por otra parte, y con el propósito explícito de activar la transformación industrial, en 1952 se creó el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico (BNDE), que en sus primeros años dedicó gran parte de sus recursos (provenientes de préstamos obligatorios de los contribuyentes del impuesto a la renta y de otras fuentes) a las inversiones de infraestructura, para entrar resueltamente en la segunda mitad del decenio a los programas de diversificación del parque industrial.

Al año siguiente se produjo una importante reforma en uno de los campos claves de la política económica, el del régimen de cambios. Modificando el sistema cuyas grandes líneas se describieron más atrás, la instrucción No. 70[9] distribuyó las operaciones cambiarias en tres mercados sujetos a tipos de cambio múltiples. Las principales mercaderías de importación quedaron clasificadas en cinco categorías, con recargos variables determinados en subastas de divisas; lo cual supuso sustituir el mecanismo de control administrativo directo de las solicitudes por una oferta global de moneda extranjera para cada una de esas categorías de importación. De todos modos, algunas transacciones financieras y ciertas importaciones esenciales quedaron favorecidas por un tipo especial de cambio. Por el lado de las exportaciones, la reforma también discriminó entre las diferentes categorías, estableciendo bonificaciones para los de menor productividad con el objeto de diversificar la lista de las exportaciones.

En forma esquemática las principales consecuencias de la reforma mencionada para el proceso de industrialización podrían resumirse así: *a*) consolidación de la reserva de mercado para las producciones sustitutivas mediante el encarecimiento de las importaciones incluidas en las categorías con tipos de cambio más elevados; *b*) concesión de subvenciones (implícitos en las categorías con

[8] La Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos, además de un diagnóstico de la economía brasileña, elaboró un conjunto de 41 proyectos de inversión en el campo del capital social básico, que preveían la modernización y ampliación sustanciales del sistema de transportes ferroviario y marítimo y del sector de energía. Aunque este programa no recibió finalmente el respaldo norteamericano que se esperaba, lo que obligó a abandonar el esquema de financiamiento previsto, muchas de sus recomendaciones fueron adoptadas y sirvieron de base para las realizaciones posteriores.

[9] Las decisiones de la Superintendencia de Moneda y Crédito (SUMOC) relativas a los instrumentos cambiarios, monetarios y crediticios llegan al público mediante circulares denominadas instrucciones.

tipo de cambio más bajo) para la internación de bienes de capital e insumos necesarios al desarrollo industrial; y *c)* posibilidad de que el estado, mediante operaciones de compra y venta de divisas, volviese a participar financieramente en los ingresos del intercambio.

Por último, vale la pena destacar la creación, en 1954, del monopolio estatal del petróleo, (PETROBRAS). A la vez que esto puede interpretarse como una reformulación de la conciencia favorable al desarrollo, contribuyó posteriormente a elevar la presión sobre el balance de pagos y a dar una mayor autonomía al esfuerzo nacional en un sector estratégico.

Ya quedó señalado que los años de 1947-48 mostraron una atenuación del proceso inflacionario. Sin embargo, a partir de 1949 se reactivó el alza interna de precios, a lo cual contribuyeron diversos factores que conviene examinar en vista de la influencia que este aspecto ejerció en las decisiones de política económica de aquel período.

En 1949 se produjo la primera alza importante del café a causa del agotamiento de las existencias acumuladas. Ya se sabe que la monetización de una oferta adicional de divisas tiene efectos expansionistas sobre los medios de pago. En el intervalo que media entre la expansión del ingreso cambiario y las importaciones adicionales, pueden ocurrir repercusiones inflacionarias de tipo coyuntural. En el caso brasileño, antes que una oferta adicional de bienes importados llegase a atenuar tales presiones alcistas, sobrevino un segundo factor de importancia para la activación del proceso. Se trata del estallido de la guerra de Corea. Aparte del alza de precios de las importaciones, la perspectiva de una nueva fase de restricciones físicas en el comercio internacional llevó al gobierno a formular una política de gran endeudamiento externo para financiar importaciones adicionales, sobre todo de bienes de capital y de materias primas para acrecentar las existencias. Para posibilitar estas operaciones los bancos oficiales adoptaron una política de crédito fácil, lo que permitió a las empresas registrar en ese lapso las tasas de inversión más altas de los dos decenios.[10] Tales inversiones, aunque a la larga hayan tenido efectos de descompresión, intensificaron a corto plazo las presiones inflacionarias. La tasa de alza de precios subió a 7.1 por ciento en 1949 a 11.7 por ciento en 1950 y a 16.4 por ciento en 1951.[11]

Por otra parte, esas inversiones privadas, al no ir acompañadas por inversiones públicas complementarias y proporcionales, vinieron a poner en mayor evidencia los puntos de estrangulamiento (energía-transporte) del sistema, los que pasaban a actuar como factores adicionales de elevación de los costos. Además, la oferta de alimentos que se venía expandiendo satisfactoriamente, a base de una ocupación de la frontera agrícola, permaneció estancada durante dos años (1951-52), los únicos desfavorables de todo el decenio en este aspecto. La convergencia de esos factores intensificó la acción de los mecanismos de propagación, dando impulso al alza de precios. En ese sentido actuaron el gran reajuste del salario mínimo en 1952 (que elevó el salario real en 119 por ciento en relación a 1949) y la reforma cambiaria de 1953.

Todas estas presiones encontraron un sector público relativamente indefenso desde el punto de vista fiscal. Hasta ese momento el sector público había podido mantener su participación en el producto nacional gracias a pequeños reajustes de la estructura tributaria, por lo demás con características que la hacían bastante flexible: gravámenes *ad valorem*, revisiones frecuentes de las escalas específicas, apoyo a los sectores más dinámicos y percepción instantánea del tributo. Sin embargo, esta participación sólo era adecuada para un estado sin responsabilidad decisiva en el proceso de cambios estructurales.

En tales circunstancias, como ya se señaló, a partir de 1952 pueden observarse una serie de medidas fiscales encaminadas a la renovación del mecanismo financiero gubernamental, como ensayo de una nueva fase que quedaría definida con claridad a partir de 1956. Entre los reajustes más importantes cabe citar: la elevación de las tasas del impuesto sobre los combustibles en 1952 (recursos destinados a los programas camineros); la implantación del recargo restituible al impuesto sobre la renta en ese mismo año, para la creación de un banco federal de inversión (el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico); y la reforma cambiaria ya mencionada, en virtud de la instrucción 70, que permitía obtener entradas del mercado de divisas. Por entonces, como se verá más adelante, tales medidas resultaron insuficientes, inaugurándose así una fase de profundos desequilibrios presupuestarios, después de la relativa tranquilidad que hubo en ese aspecto durante los últimos años del decenio de 1940 y en el bienio 1951-52.

De modo, pues, que en el período 1948-53 se observa una brusca elevación de la tasa de inflación, de 6.4 por ciento en 1948-49 a 14.9 en 1953; esta última tasa se mantendrá y llegará a ser superada al final del decenio.

[10] La inversión total durante el bienio 1951-52 alcanzó al 22.4 por ciento del producto interno bruto.

[11] Tasas de aumento anual calculadas a base del índice general de precios de la Fundación Getulio Vargas.

III. LA FASE DE TRANSICION (1954-55)

La política expansionista de los años anteriores, sumada a factores de naturaleza estructural, había elevado rápidamente la tasa de inflación; y las medidas posteriores de política económica, adoptadas a comienzos del decenio, no fueron suficientes para contener este proceso. El bienio que precede a 1956 constituye en su conjunto un tanteo de política económica de perfiles convencionales, dirigido a lograr la estabilidad mediante la contención de la demanda global. Diversos esquemas de restricción del crédito tuvieron vida efímera en ese período. El elemento restrictivo principal estribó en los intentos de control de la expansión monetaria, que constituyeron el núcleo de los ensayos de política económica en esos años.

Desde octubre de 1954 a mayo de 1955, los bancos particulares estuvieron obligados a poner en manos de las autoridades monetarias el 50 por ciento de los depósitos adicionales del público. Sin tanta intensidad, el plan se repitió a fines de 1955 y mediados de 1956. Antes de recordar el fracaso de esos intentos, lo que es útil para la comprensión de la fase posterior, conviene mencionar los principales factores que los inspiraron: en primer lugar, el temor despertado por la reactivación inflacionaria ya descrita; en segundo lugar, el cambio de signo de la tendencia del sector externo, que después de permitir una ampliación considerable de la capacidad para importar venía dando indicios de estancamiento, frente a una gama de importaciones que se había hecho más rígida por obra de las sustituciones realizadas; y, por último, la

aparición de un nuevo ciclo expansionista de la producción interna del café, motivado por el alza de precios del producto y aplazado hasta después de 1956 tan sólo por las grandes heladas de ese período.

Tales elementos formaban un cuadro impresionante de desequilibrios para quienes, a base de un diagnóstico ortodoxo de la dinámica social brasileña, intentaran imponerle una corrección desde encima, haciendo contraerse la demanda global.

Sin embargo, los esfuerzos por ese camino representaban también la no eliminación de los puntos de estrangulamiento del binomio transporte-energía y la reducción del nivel de la actividad económica y del ritmo de crecimiento; además, podría ponerse en duda su eficacia para lidiar con el problema concreto del alza de precios. Pero lo que interesa poner de manifiesto es el conflicto latente entre esas prácticas y las fuerzas ya existentes en el país. La economía salía de una fase de vigoroso dinamismo industrial; los excedentes acumulados en el sector urbano hacían frente a un estrangulamiento externo que abría nuevas oportunidades de iniciativas industriales. La reducción del nivel de actividad económica afectaría a ramas industriales recién establecidas, acostumbradas a elevadas tasas de expansión y de rentabilidad. Además, las empresas privadas brasileñas, con una característica que persiste hasta el día de hoy, presentaban una enorme vulnerabilidad financiera a las reducciones crediticias, puesto que, directa o indirectamente, casi la totalidad del capital de explotación que necesitan proviene del sistema bancario.

Por no haber un sistema suficientemente discriminatorio de importaciones y de crédito, todo intento de contención daría lugar a una contracción brusca y desordenada del sector más dinámico de la economía. Así se comprende la violencia de su reacción a las tentativas de implantar sistemas contraccionistas. Estos duraron poco; y los intentos de repetirlos tuvieron una consecuencia importante: la obligada toma de conciencia del sector industrial. En la lucha por sobrevivir, dicho sector se vio obligado a definir sus objetivos. La estabilidad pasa entonces a ser un problema secundario; lo que importa es el desarrollo y mantenimiento de la actividad económica. El sector niega los planes restriccionistas y afirma su posición endosando el "Plan de Metas". Al hacer hincapié en el crecimiento y al hacer pasar a segundo plano el equilibrio, empuja a la economía en la segunda mitad del decenio por la senda de la industrialización vertical.

Es curioso observar que, al ensayarse tales sistemas convencionales de reducción de la demanda global, éstos ya traían en su seno una contradicción, a causa de la situación que existía en el sector de las inversiones públicas. En efecto, el sector estatal, movilizado obligadamente hacia la corrección de los puntos de estrangulamiento, incurría en déficit de caja, que lanzaban de nuevo a la circulación por otro camino los recursos congelados de los bancos particulares, lo que neutralizaba parcialmente la política de contención. Tal conjunción de propósitos encontrados redujo la eficacia hipotética de los sistemas propuestos.

La fase de transición descrita, a la vez que muestra las dificultades y resistencias para la aplicación de fórmulas convencionales de estabilización, acumuló en verdad una variedad de elementos objetivos y subjetivos que iban a hacer posible modificar radicalmente las orientaciones hasta ese entonces rectoras, para optar por una política resuelta de expansión y complementación industriales.

IV. EL "PLAN DE METAS" (1957-60)

A fines de 1956 el gobierno formuló un vasto conjunto de objetivos sectoriales conocido con el nombre de "Plan de Metas", que constituye la decisión consciente más sólida en favor de la industrialización dentro de la historia económica del país. Esos objetivos servirían en los cinco años siguientes de norte a la política económica; en ciertos aspectos, a lo largo de su ejecución quedaron superados sus postulados iniciales y fue confirmándose su carácter de política de desarrollo industrial.

En el Plan se concedía prioridad absoluta a la construcción de los estratos superiores de la pirámide industrial verticalmente integrada, como también a la constitución del capital básico que debía servir de apoyo a esa estructura. Se buscaba la continuación del proceso de sustitución de las importaciones, que se había desarrollado en los dos decenios anteriores.[12] No se dedicaba atención especial a la transformación estructural del sector agropecuario. Este, en su evolución anterior, no se había constituido en rémora de la industrialización; al contrario, mediante la incorporación de nuevas tierras, se había ampliado la oferta de alimentos y de insumos industriales de origen primario con un ritmo superior al del crecimiento demográfico.[13] En tales circunstancias, el Plan sólo pudo referirse al sector de que se trata en forma marginal.[14]

Tampoco se ocupaba el Plan del problema de la mala distribución del ingreso. Las inversiones y gastos sociales ocupaban una posición de escaso relieve.[15] Y sólo en 1959 alcanza contenido el propósito de infundir dinamismo a las antiguas regiones de exportación primaria (dejadas al margen por la industrialización, que se había concentrado en la región centro-sur), mediante la creación de la SUDENE, esto es, Superintendencia de Desarrollo del Noreste, entidad federal encargada de la planificación global de la principal zona que ofrecía caracteres de problema.

En su forma más simple, en el Plan se postulaba la inversión directa por parte del gobierno en el sector de energía y transporte y en algunas actividades industriales básicas, sobre todo la siderurgia y la refinación de petróleo, para las cuales había resultado insuficiente la iniciativa empresarial; también se previa el otorgamiento de mayores concesiones y estímulos a la expansión y diversificación del sector secundario producto de bienes de capital

[12] Véase "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", *supra*, pp. 1-62.

[13] En el período 1947-60 la producción del sector primario creció a razón del 4.6 por ciento anual. En el último decenio la superficie cultivada se amplió en un 56 por ciento. Tales datos indican un crecimiento extensivo constante del sector; no se registra en el mismo período una elevación de la productividad física de la tierra con respecto a la mayor parte de los principales cultivos.

[14] Al conjunto de objetivos vinculados al sector agrícola, incluida la industria de fertilizantes, se destinaba el 3.2 por ciento del total de recursos previstos en el Plan.

[15] Sólo se incluyó un objetivo de formación de personal técnico que absorbía poco más del 3 por ciento de los recursos previstos.

y de insumos, cuya producción requería una gran densidad de capital.

Ante esos objetivos, que apuntaban a una vigorosa transformación de la estructura de la economía, perdían importancia las consideraciones sobre equilibrio de precios, situación del balance de pagos y comportamiento "sano" del sector monetario, fiscal y cambiario, aspectos que quedaban colocados en segundo plano y al servicio de la industrialización.

En tales condiciones, el Plan, fuera de proponer una concentración de las inversiones en la industrialización vertical, entrañaba una defensa del nivel de actividad de la economía. Se comprende el tremendo esfuerzo que exigía si se tiene presente que el sector externo ya se encontraba en una clara fase de estancamiento, y que no existían ahorros voluntarios de la cuantía necesaria ni conductos financieros que los hicieran llegar fluidamente a los sectores que se debían expandir. Dado un sistema financiero-intermediario orientado básicamente al servicio de una economía mercantil, y un sector público desprovisto de instrumentos eficaces de captación de recursos, el financiamiento del Plan traería consigo una intensificación de los desequilibrios de que ya adolecía el panorama económico. Por último, es preciso recordar en esta exposición inicial la insensibilidad demostrada por el Plan en lo relativo a transformaciones institucionales e instrumentales. Tal problema no se planteó. Cuando esos aspectos se revelaron como impedimentos a lo largo de la ejecución del Plan, se buscaron soluciones con un criterio pragmático y no mediante el análisis de las consecuencias generales que encerraban las innovaciones introducidas.

1. Los factores de adopción del "Plan de Metas"

En un plano más general de análisis, parece manifiesto que el "Plan de Metas" surgió del conflicto entre los sectores industriales y los intentos de política de estabilización. A riesgo de repetir algunos aspectos ya implícitos en la exposición de la fase de transición 1954-55, convendría destacar algunos factores principales de apoyo al Plan, que son útiles para comprender la forma como se llevó a cabo su ejecución.

Ya quedó señalado que en 1956 la economía brasileña presentaba un cuadro inquietante de desequilibrios. El estancamiento del sector externo, el nuevo ciclo expansivo de la producción nacional de café, la presencia de cuantiosos desequilibrios fiscales, en fin, la magnitud misma de los desequilibrios: todo parecía aconsejar prudencia en cuanto a las dimensiones y alcance de los objetivos propuestos a la política económica por la nueva administración. Sin embargo, los desequilibrios no fueron óbice para la formulación de un programa por el cual se proponían inversiones que significaban una vigorosa elevación de los gastos del sector público y postulaban un vigoroso adelanto de la industrialización. Pese a sus efectos a largo plazo de descompresión del estrangulamiento externo, la industrialización daría lugar forzosamente durante la ejecución de los programas a mayores importaciones de bienes de capital e insumos industriales, acentuando las presiones sobre la capacidad para importar. En suma, no sólo volvía la espalda a una política de estabilización sino que, dada su formulación, entrañaba una probable acentuación de los desequilibrios.

La opción por el desarrollo de preferencia a la estabilidad plantea una aguda interrogante. ¿Por qué el Brasil siguió este camino y no se inclinó a la adopción de la política escogida por otros países latinoamericanos ante un estancamiento semejante? En otras palabras, ¿por qué no se aceptó lo que se suele denominar "política del Fondo Monetario Internacional"? Sin lugar a dudas, el problema es demasiado complejo para que se pueda dar a la interrogante una respuesta cabal. Colocado el problema de la preferencia por el desarrollo en un elevado plano de abstracción, es posible identificar factores subjetivos y objetivos que hicieron posible esa elección.

Como factor subjetivo ya quedó señalada la toma de conciencia del problema económico brasileño como un problema de desarrollo industrial, tanto por parte de las empresas privadas como en la esfera gubernamental, que contaban además con el respaldo de los sectores más organizados de la opinión pública, movilizados en el mismo sentido bajo la bandera del nacionalismo orientado al desarrollo.

Entre los factores objetivos podrían indicarse los elementos de presión engendrados por la falta de complementación, ya mencionada en otra parte de este estudio, que caracterizaba a la industrialización anterior. Para situarse en forma clara en este punto, debe tenerse presente que la solución de tales problemas interesaba vitalmente al mundo empresarial. No había conflicto entre las finalidades de la política y los intereses de los sectores más dinámicos de esa clase. Por otra parte, el programa de financiamiento expansionista propuesto implícitamente por el Plan no afectaría a los intereses de dicho sector, como lo hubiera podido hacer un programa de captación de ahorros mediante la tributación o la emisión de títulos de la deuda pública. Muy al contrario, el financiamiento expansionista implícito abría posibilidades financiertas atractivas para las empresas privadas nacionales y extranjeras.

Además de todos estos puntos de apoyo, se plantea la situación objetiva más fundamental y peculiar del caso brasileño, a saber, que el proceso de desarrollo anterior y las características principales de la economía hacían posible la elección de tales objetivos. El sistema brasileño, sea por su grado de diversificación industrial, sea por la dimensión absoluta de su mercado, había llegado ya a una etapa en la cual esa elección era viable, mayormente cuando se contaba como seguro con un refuerzo del exterior, factor estratégico en tales circunstancias. Dicho de otra manera, formando contraste con lo que ocurrió en otros países del continente, la economía brasileña disponía de un radio de maniobra más amplio que le permitía escapar del dilema "estabilidad o desarrollo" e hizo posible la coexistencia del desarrollo y la inestabilidad.

Al observar ahora el asunto bajo el aspecto más concreto de los diversos objetivos dados, es posible localizar elementos más especiales de apoyo para el Plan.

Con respecto al primer conjunto de objetivos (energía-transporte) ha de tenerse presente que el "Plan de Metas" no era más que una ampliación y consolidación de programas iniciados en la primera mitad del decenio. El desequilibrio entre la estructura industrial privada y el sistema de transporte y de generación de energía se manifestó tardíamente en la expansión industrial. Ello se debe a las características de las actividades industriales establecidas en ese período, que podían ampliar su producción, con costos crecientes, frente a una oferta relativamente rígida de economías externas, pero que no se encontraban limitadas en forma absoluta por ese estrangulamiento. Cuando los desequilibrios estructurales se comprobaron y se hicieron críticos, se impuso una redistribución de re-

cursos en favor del sector público, lo que se inició con la creación en 1952 del BNDE y del Fondo de Reequipamiento Económico y siguió con la reforma cambiaria de 1953. Sin embargo, persistía la necesidad de ampliar, en forma más que proporcional, las inversiones en el sistema de transporte y de producción de energía.

En lo relativo a la creación de industrias intermedias básicas, subsistían motivos poderosos para provocar un apoyo efectivo de parte de los empresarios. El cáracter no selectivo del sistema de estímulos a la sustitución de importaciones, que reservaba al mercado para lo que las autoridades cambiarias consideraban poco esencial, dio lugar a la constitución en esos años de un sector industrial inflado en las categorías menos necesarias y dependiente en alto grado de materias primas y otros insumos importados. Es cierto que la instalación anterior de un sector siderúrgico había aminorado esa dependencia, y ya en 1954 se había iniciado un esfuerzo para resolver el problema de la oferta de combustibles líquidos con la creación de Petrobrás; asimismo, algunos sectores productores de materias primas (cemento, papel, etc.) se habían expandido de manera razonable. Sin embargo, en términos generales, la industria intermedia no había acompañado el crecimiento del sector productor de bienes de consumo. Por consiguiente, no habiendo un esquema de decisión racional sobre el empleo de los recursos, se había acentuado la vulnerabilidad de la economía en razón de la rigidez introducida en la gama de importaciones. El sector industrial tenía conciencia de esta vulnerabilidad. Ante la poca agresividad demostrada por la industria privada en estos campos, ya se venía gestando un estado empresario industrial para colmar esa laguna, lo que mitigaba las resistencias.

Resulta, pues, que frente a tales problemas el sector industrial de la economía no tenía por qué oponerse a la adopción de un programa correctivo; al contrario, se trataba de inversiones impuestas por la dinámica de la economía. A decir verdad, el Plan sólo venía a coronar, en este sentido, un proceso por el cual desde comienzos del decenio el sector privado delegaba paulatinamente en el gobierno los poderes e instrumentos con que hacer frente a las tareas de la complementación industrial. Además, este sistema no perjudicaba directamente los intereses de ningún sector de la economía; y en un plano más próximo se encontraba un conjunto de empresas beneficiadas directamente por la expansión de los gastos públicos (grandes firmas contratistas, abastecedores del gobierno, etc.), que eran aliadas incondicionales de la formulación de estos objetivos.

Un segundo conjunto de objetivos guardaba relación con la creación de un sector productor de bienes de capital. Aquí, en contraste con los objetivos anteriores, cuya realización era indispensable al funcionamiento de la economía, los imperativos no eran tan manifiestos. Por supuesto que la sustitución de las importaciones de bienes de capital, a más de sus innegables ventajas a largo plazo, modificó durante la realización del Plan la dinámica de la economía. Sin embargo, no era "necesaria" para la corrección del desequilibrio del sector externo, puesto que en el período de realización del Plan actuó como un factor más de presión sobre la demanda de importaciones, siendo posible soslayarla únicamente mediante la adopción de una política extremadamente liberal en cuanto a la atracción de capitales del exterior. De todos modos, pese a no ser "necesaria" en este sentido, la adopción de estos objetivos fue inducida sin duda por la evolución anterior. Por un lado, la natural aspiración nacional a contar con industrias típicas de las economías maduras y la no existencia de intereses vulnerables por la competencia, dieron respaldo interno a la adopción de una política de estímulos. Por el otro, la demanda contenida de esos bienes, sobre todo de elementos de transporte, configuraba entre sus antiguos exportadores una estructura de intereses favorable a la producción interna de los mismos, cuya libre importación resultaba imposible. He ahí un hecho de innegable intervención en la formulación de estos objetivos.[16]

Si la consecución de los primeros objetivos era vital para el sistema económico, y la adopción de los segundos encontraba apoyo en el propio proceso anterior, en cambio el objetivo especial de construcción de una nueva capital (Brasilia) fue formulado en un plano de decisión autónoma del gobierno. Su adopción no significó una preferencia de parte de los intereses privados, dada la naturaleza de los recursos materiales y financieros ahí inmovilizados, que de otro modo se hubieran destinado probablemente a aumentar el número de casas construidas por el sistema de previsión social.

Cabe preguntarse ahora por qué el gobierno, al presentar un Plan que entrañaba un esfuerzo de inversión tan vigoroso y exigía medidas tan profundas de distribución sectorial e institucional de los ahorros, no elaboró al mismo tiempo un plan de financiamiento; sino que prefirió buscar la solución paralelamente a la ejecución del programa. La respuesta completa no cabría evidentemente en el ámbito de estas páginas. Sin embargo, resulta indiscutible que esa fue la línea de menor resistencia para la aceptación del Plan por el sector privado; la simple formulación de un programa de financiamiento hubiera podido despertar resistencias en esas esferas, que ya habían demostrado no estar dispuestas a aceptar reducciones de sus programas de expansión.

Es interesante señalar el hecho curioso de que, al adoptarse el Plan, la economía se encontraba en una clara fase de pérdida de intensidad del ritmo de crecimiento;[17] y que la adopción de dicho Plan, con sus formas empíricas y expansionistas de financiamiento, constituyó precisamente el factor para infundir dinamismo a la expansión privada en el período siguiente, dándose *a posteriori* una coincidencia de intereses que tal vez hubiera sido inaceptable con la formulación prematura de un plan de financiamiento que extrajera recursos del sector privado.

A este respecto conviene recordar que la aceleración del ritmo de crecimiento (en otras palabras, el éxito del Plan) actuó como factor de mitigación de tales desequilibrios, disipando con el incremento marginal del producto interno bruto los conflictos que hubieran podido impedir su continuación. Por otra parte, el programa de financiamiento inflacionario adoptado implícitamente para el Plan no desagradaba a la clase empresarial sino que al contrario merecía sus aplausos, pues le permitía, salvando un vacío de las instituciones financieras, el acceso a los recursos necesarios para financiar su expansión. A todas luces, esto constituyó otro elemento de apoyo al Plan, hecho realidad por el crecimiento económico. A pesar de la elevación del salario real de los trabajadores de la industria, el proceso inflacionario permitió que la empresa privada captase ahorros forzados mediante las tasas ele-

[16] Ese factor fue el principal, por ejemplo, para la adopción del programa de la industria de automóviles.

[17] La tasa de crecimiento del producto interno bruto real fue inferior en 1.9 por ciento a la tasa de crecimiento demográfico. En consecuencia, en 1956 el producto real por habitante disminuyó en 1.1 por ciento.

vadas de utilidades y el acceso fácil al crédito bancario. Tal cosa era posible gracias al aumento del producto, que impedía que el intenso proceso inflacionario asumiera una forma espiral.

Estas reflexiones guardan relación con los factores de sustentación del "Plan de Metas", los cuales resultaron decisivos, incluso en 1958 cuando llevaron a rechazar el intento de repetir la política de estabilidad preconizada por el Fondo Monetario Internacional.[18] Páginas adelante se examinarán esos aspectos más a fondo.

2. Finalidades y resultados del "Plan de Metas"

El examen más detenido de las finalidades alcanzadas pone de manifiesto el esfuerzo que realizó la economía en ese período, e ilustra también el profundo proceso de transformaciones estructurales que atravesó el sistema económico. No se dispone de datos seguros sobre lo que representó el "Plan de Metas" en inversiones realizadas bajo su égida, pero en la sexta exposición sobre el "Programa de Reequipamiento Económico" se presentan estimaciones expresadas como proporciones del producto interno bruto (PIB) que permiten apreciar el monto de aquéllas relacionadas directamente con el Plan. Las proporciones varían de 7.6 por ciento en 1957 a 4.1 por ciento en 1961. Este dato, comparado con la tasa media de inversión fija, que en el período 1957-60 representó el 14.5 por ciento del producto interno bruto, define parcialmente la amplitud de la acción del Plan. Además, en cuanto al tipo de inversiones realizadas, la participación del sector público en la inversión fija de la economía aumentó de 25.6 por ciento en 1953-1956 a 37.1 por ciento en 1957-60; pero estos datos no muestran en toda su extensión el papel desempeñado por el estado, ya que en los cálculos de las cuentas nacionales sus empresas están comprendidas en el sector privado.[19]

Es verdad que tales indicadores señalan la dimensión del esfuerzo impuesto a la economía, pero es preciso considerar la composición del Plan para evaluar la profundidad de las transformaciones cualitativas a que se sometió el país. Por otra parte, ahí residen los aspectos que singularizan el "Plan de Metas", ya que es probable que éste haya representado en América Latina la acción más amplia orientada por el estado con miras a la implantación de una estructura industrial integrada verticalmente. Pese al carácter precario de las cifras que se presentan en el cuadro 1, la previsión de la composición de las inversiones que exigiría el Plan indica claramente la preocupación dominante por la transformación cualitativa de la economía mediante la creación de industrias productoras de insumos básicos, de un importante sector productor de bienes de capital y de los servicios públicos de apoyo.

Los distintos objetivos perseguidos se pueden clasificar en cuatro grandes grupos. En el primero entran las inversiones directas del gobierno en el sistema de transporte y generación de energía; en virtud del segundo se ampliaban o instalaban sectores productores intermedios, y en este grupo sobresalía por su significación el objetivo siderúrgico; el tercero se refería a las industrias productoras de bienes de capital; y, por último, venía la construcción de la nueva capital del país.[20] Es verdad que en esta clasificación no se incluyen ciertos objetivos vinculados a la comercialización y almacenamiento de productos agropecuarios, a la expansión de las exportaciones de mineral de hierro y a las actividades primarias, ni se consideran tampoco las inversiones de carácter social. Sin embargo, la escasa magnitud de tales objetivos permite mencionarlos sólo marginalmente en la presentación del Plan.

a) *Energía*

El esfuerzo principal se realizaría con miras a la ampliación de la capacidad generadora de energía eléctrica. En este sector la falta de inversiones públicas compatibles con la ampliación de las inversiones privadas, durante el período que se extiende desde la terminación de la guerra hasta fines del decenio de 1940, había ocasionado una grave crisis en los primeros años del decenio siguiente. Es verdad que esta crisis se superó rápidamente en 1954-1956, gracias al crecimiento de la capacidad generadora instalada de energía eléctrica que podía dar apoyo a la

[18] Ese plan conocido con el nombre de "programa de estabilización monetaria para el período de septiembre de 1958 a diciembre de 1959" tuvo vida efímera igual que sus predecesores y provocó cambios en la dirección de la política monetario-financiera del país.

[19] Informaciones al respecto ofrece Aníbal Villela, "As empresas do governo federal e sua importancia na economía nacional, 1956-60", *Revista Brasileira de Economía*, año 16, No. 1 (marzo de 1962), pp. 97-113.

[20] Los recursos para este objetivo no figuran en el cuadro 1.

Cuadro 1

INVERSION EXIGIDA POR EL PLAN DE METAS, 1957-61

	Costo estimado de los bienes y servicios producidos en el país (miles de millones de cruceros)	*Bienes y servicios importados*		*Inversión total estimada (miles de millones de cruceros)*	*Porcentaje del total*
		Millones de dólares	*Equivalencia en miles de millones de cruceros*		
Energía	110.0	862.2	44.3	154.3	43.4
Transportes	75.3	582.6	30.0	105.3	29.6
Alimentación	4.8	130.9	6.7	11.5	3.2
Industrias de base	34.6	742.8	38.1	72.7	20.4
Enseñanza	12.0	—	—	12.0	3.4
Total	*236.0*	*2 318.5*	*119.1*	*355.8*	*100.0*

Fuente: BNDE, *VI Exposiçao sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico.*

Cuadro 2

DATOS RELATIVOS A LA EVOLUCION ENERGETICA DURANTE EL CURSO DEL PLAN DE METAS, 1951-62

Año	*Electricidad: capacidad instalada de las centrales (miles de kW)*		*Petróleo bruto (miles de barriles diarios)*				*Importación de combustibles (millones de dólares de 1955)*		*Carbón mineral (miles de toneladas)*			*Consumo aparente de carbón mineral según sus usos*					
	Al 31 XII (1)	*Crecimiento anual* (2)	*Producción nacional* (3)	*Consumo nacional* (4)	(3) × 100% / (4) (5)	*Capacidad de refinación* (6)	*Gasolina* (7)	*Petróleos combustibles* (8)	*Producción* (9)	*Importación* (10)	*Total* (11)	*Ferrocarriles* (12)	*Navegación* (13)	*Metalurgia* (14)	*Centrales termoeléctricas* (15)	*Producción de gas* (16)	*Otros usos* (17)
1951	—	—	—	—	—	—	85.0	58.7	1 963	1 005	—	—	—	—	—	—	—
1952	—	—	—	—	—	—	102.9	69.2	1 960	885	—	—	—	—	—	—	—
1953	—	—	—	—	—	—	94.0	77.0	2 025	466	—	—	—	—	—	—	—
1954	2 806	—	—	—	—	—	102.5	93.6	2 055	468	—	—	—	—	—	—	—
1955	3 149	343	5.6	180.0	3.0	108.3	43.1	73.4	2 268	564	—	—	—	—	—	—	—
1956	3 550	402	11.1	199.8	5.5	108.3	26.1	71.4	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1957	3 767	217	27.7	187.2	14.8	108.3	24.8	57.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1958	3 993	226	51.8	215.3	24.1	108.3	36.2	66.3	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1959	4 115	122	64.6	225.6	28.6	108.3	25.6	63.5	1 284	766	2 050	467.9	58.4	728.9	416.7	348.1	29.5
1960	4 800	685	75.5	240.3	31.4	218.6	42.8	71.6	1 277	928	2 205	339.2	23.5	1 011.9	438.5	371.6	20.4
1961	5 205	405	95.4	—	—	308.6	38.9	42.3	1 321	919	2 240[a]	352.7[a]	23.8[a]	1 012.7[a]	451.7[a]	377.9[a]	21.1[a]
1962	5 783	578	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1955-62	—	2 978	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

FUENTES:
Cols. (1) y (2): BNDE, *XI Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico.*
Cols. (3) a (6): Consejo de Desarrollo, Consejo Nacional del Petróleo.
Cols. (7) y (8): CEPAL, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", cuadro 15.
Cols. (9) a (17): IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil.*
[a] Datos preliminares sujetos a revisión.

continua expansión industrial,[21] pero era menester velar por el mantenimiento de una tasa de crecimiento de la producción de energía eléctrica superior a un diez por ciento anual. Con este fin, el objetivo de ampliación de la capacidad instalada de energía eléctrica con su correspondiente sistema de distribución se fijó en 5 millones de kW para 1960, y también se proyectó el comienzo de obras que elevasen la capacidad en más de 60 por ciento para 1965. Esos objetivos se lograron prácticamente, como se puede apreciar en el cuadro 2, con lo que se evitó una deficiencia de energía a lo largo de la ejecución del programa. En vista de la relación producto/capital más elevada de los proyectos de grandes dimensiones, el esfuerzo de construcción de nuevas centrales hidroeléctricas se concentró básicamente en las de gran tamaño. Los cuantiosos recursos que exigen tales proyectos, sus largos períodos de maduración y su baja rentabilidad, dieron lugar a que el sector público ampliase su participación como productor de energía.

En 1954, con la creación de la empresa estatal Petrobrás, se había definido una política petrolera que, por una parte, perseguía la sustitución integral de las importaciones de combustibles líquidos mediante la instalación de refinerías y, por otra, previo establecimiento de un programa de exploraciones, la ampliación de la producción nacional de petróleo. El "Plan de Metas" vino a materializar esa política, proponiendo la ampliación de la capacidad de refinación a 308 000 barriles diarios para fines de 1960 y la de producción nacional a 100 000 barriles diarios. El logro de estos objetivos se puede apreciar en el cuadro 2.

En el sector de energía, el programa proponía también la modificación estructural de la industria carbonera. Esta se hallaba en crisis por la conversión de la red ferroviaria a motores diesel, lo que dejó sin demanda los tipos inferiores de carbón, de producción obligatoria. Es verdad que la producción de carbón no se expandió a 3 millones de toneladas, como se proponía para 1960, e incluso se contrajo; sin embargo, durante la realización del Plan se echaron las bases para modificar la composición interna de la demanda de carbón, al darse principio a la construcción de centrales termoeléctricas junto a la boca de las minas.

b) *Transportes*

En este sector, el "Plan de Metas" trataba de intensificar el proceso de transformación de la anterior estructura de los transportes, heredada de la fase de exportación primaria. Con este objeto las inversiones previas se concentraban en la renovación del equipo ferroviario, la ampliación y pavimentación de las carreteras, el mejoramiento de los puertos y la modernización de la marina mercante. El examen de las cifras del cuadro 3 da una idea de conjunto de los objetivos perseguidos en este sector y de la proporción que representaba el programa sectorial correspondiente.

El programa de renovación del equipo ferroviario concentraba todos los recursos del sector en el perfeccionamiento del sistema ya existente, ya que el concepto del ferrocarril como medio de ampliación de la frontera agrícola fue sustituido por el concepto de la carretera de penetración. Por lo tanto, en el plan ferroviario se proponía agregar 440 locomotoras eléctricas-diesel y 12 000 vagones, y colocar 791 000 toneladas de rieles, 6 770 durmientes y 15 millones de metros cúbicos de balasto en las vías férreas de mayor densidad de circulación. Además, en el sector ferroviario había el propósito de construir 1 624 km de nuevas vías para conectar sistemas ferroviarios antiguos que sirven a las actividades de exportación. A decir verdad, esos objetivos, con ser tan vastos, no habrían permitido, aunque se hubieran cumplido totalmente, la corrección de los desequilibrios del sector; tal cosa no sólo hubiera exigido mayores inversiones sino ciertas modificaciones en la definición de la política ferroviaria. En todo caso, debido a problemas de financiamiento los objetivos ferroviarios no se cumplieron en su totalidad, sobre todo en lo relativo a adquisición de vagones (tan sólo 7 052 hasta 1960) y en la reparación de la vía permanente (se cumplió cerca del 80 por ciento del objetivo). Sin embargo, la conversión a motores diesel y el mejoramiento de las condiciones de tráfico hicieron que en el período 1955-60 el volumen de carga transportada aumentara en 21.7 por ciento y el número de pasajeros en 19 por ciento. La extensión de la red sólo se amplió en 3.2 por ciento. (Véase el cuadro 4.)

Contrastando con el sector ferroviario, en el cual no se alcanzaron todos los objetivos, el sector caminero creció vertiginosamente en extensión y calidad, sobre todo por lo que respecta a las carreteras federales y de los estados. En el período 1955-61, la extensión de éstas aumentó en 47.7 por ciento, al paso que la red pavimentada crecía en 351 por ciento. En el Plan se incluían únicamente las carreteras federales; en principio, estaba prevista la construcción de 10 000 km de carreteras nuevas, el mejoramiento de 3 800 km y la pavimentación de 3 000 km. En 1957 se ampliaron estos objetivos para incluir la construcción de 12 000 km y la pavimentación de 5 000 km; y a fines de 1958 el notable éxito del programa permitió ampliar el objetivo de planificación a 5 800 km.

[21] La potencia instalada, que era de 1 883 000 kW en 1950, se duplicó prácticamente en la primera mitad del decenio, pues en 1956 alcanzaba a 3.55 millones de kW.

Cuadro 3

INVERSION BRUTA EN TRANSPORTES COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

Años	*En ferrocarriles*	*En carreteras*	*En vehículos*		*En puertos y barcos*	*En aviones y aeropuertos*	*Total*	
			Incluidos los autos	*Excluidos los autos*			*Incluidos los autos*	*Excluidos los autos*
1950-54	0.82	1.25	2.00	1.34	0.15	0.13	4.35	3.69
1957-59	1.04	1.74	2.75	1.90	0.19	0.16	5.88	5.03

FUENTE: APEC, *Estudos semestrais*, mayo de 1963 (reproduce datos del estudio publicado por la Comisión de Planificación Nacional).

Cuadro 4

FERROCARRILES, 1952-61

Año	*Extensión de la red (km)*	*Carga transportada (ton/km)*	*Pasajeros transportados (pasajeros/km)*
1952	37 019	229 257	279 542
1953	37 032	228 839	298 746
1954	37 190	233 235	319 783
1955	37 092	258 805	334 851
...	...	...	...
1959	37 710	319 114	388 212
1960	38 287	315 053	401 543
1961	38 185	296 967	441 396

FUENTE: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil.*

Cuadro 5

EXTENSION DE LA RED DE CARRETERAS FEDERALES BRASILEÑAS, 1955 Y 1961

(*Kilómetros*)

Categoría	*Extensión al terminar el año*	
	1955	*1961*
Total	*459 714*	*499 550*
Carreteras federales	*22 250*	*35 419*
Pavimentadas	2 376	9 591
No pavimentadas	19 874	25 828
Carreteras de los estados	*54 048*	*77 293*
Pavimentadas	757	4 542
No pavimentadas	54 291	72 751
Carreteras municipales	*383 416*	*386 838*

FUENTE: BNDE, *XI Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico.*

Por las cifras del cuadro 5 puede verse que el objetivo se alcanzó totalmente, ya que desde 1955 hasta 1961 se construyeron 12 169 km y se pavimentaron 7 215 km de carreteras federales.

En lo relativo al transporte marítimo, en el "Plan de Metas" se preveían inversiones para el aumento de la marina mercante y para ampliar los puertos y dotarlos de equipo. En 1955 la situación de la marina nacional era la siguiente en cuanto a los barcos de más de 100 toneladas: cabotaje, 315 unidades con 600 000 toneladas; de alta mar, 20 con 150 000; petroleros, 31 con 217 000; y fluviales, 53 con 23 000. En el Plan se concede importancia especial a la flota de petroleros y de cabotaje, previéndose la incorporación en ellas de 200 000 y 330 000 toneladas, respectivamente. En cuanto a la flota de alta mar, a la que sólo correspondía el 11.2 por ciento del total de los fletes de importación, en el Plan se preveía sólo la incorporación de 30 000 toneladas. Sin embargo, las medidas adoptadas para lograr una mejor utilización de la flota disponible permitieron que la participación nacional en los fletes de importación se elevase a 18.7 por ciento en 1959. El éxito alcanzado en la ampliación de la marina mercante fue prácticamente total. En efecto, entre 1956 y fines de 1960 se incorporaron embarcaciones con un total de 550 000 toneladas, correspondiendo 299 000 a los petroleros, 179 000 a los barcos de cabotaje, 64 000 a los de alta mar y 8 000 a la flota fluvial.[22]

[22] Datos tomados de Consejo de Desarrollo, *Relatório do período de 1956-60.*

Tales inversiones fueron acompañadas de una renovación parcial de las instalaciones portuarias, que constituían otro evidente punto de estrangulamiento del sistema nacional de transporte. En el cuadro 6 puede apreciarse claramente el estancamiento e incluso la decadencia de este sector. El movimiento de embarcaciones nacionales (de bandera brasileña), que corresponde a grandes rasgos al comercio de cabotaje, se redujo de 18 425 000 toneladas en 1934 a 15 647 000 toneladas en 1958.

La solución definitiva del problema portuario es compleja, por abarcar importantes aspectos de orden administrativo que no se pueden resolver independientemente de los problemas de la marina mercante no abordados en el Plan. Este sólo se ocupó del aspecto más propiamente físico del asunto, reclamando la ampliación de las zonas de atraque de diversos puertos, la adquisición de equipo de carga y descarga, la realización de obras de dragado en 23 puertos y la compra de equipo de dragado. Desde este punto de vista el programa alcanzó éxito, sobre todo en lo que toca a las instalaciones y a la adquisición de equipo de dragado, según afirma el informe del Consejo de Desarrollo. Sin embargo, los resultados en lo relativo a movimiento portuario todavía son bastante poco satisfactorios, como puede verse por el cuadro 6.

Cuadro 6

ENTRADA DE BARCOS EN PUERTOS BRASILEÑOS,[a] 1934-61

(*Miles de toneladas de registro*)

Año	*Barcos nacionales*	*Barcos extranjeros*	*Total*
1934	18 425	29 106	47 531
1935	18 592	27 275	45 867
1937	20 876	29 164	50 040
1938	21 001	30 258	51 259
1948	18 374	26 058	44 432
1949	17 281	27 923	45 204
1952	18 025	32 594	50 619
1954	16 728	36 689	53 417
1955	14 974	35 863	50 837
1957	16 928	38 308	55 236
1958	15 647	40 958	56 605
1960	—	—	59 294
1961	—	—	60 985

FUENTE: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil.*

[a] Hasta 1958 las cifras se refieren a los puertos de Santos, Río de Janeiro, Salvador, Recife y Río Grande. A partir de 1959 se incluyen todos los puertos.

Cuadro 7

AVIACION CIVIL, 1951-60

Año	*Recorrido total de los viajes (millones de km)*	*Pasajeros/km transportados (millones de pasajeros/km)*
1951	96.1	1 492
1952	96.6	1 505
1953	104.2	1 692
1954	112.9	1 814
1955	121.0	1 899
...	...	...
1959	134.0	2 870
1960	145.8	3 529

FUENTE: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil.*

En cuanto al transporte aéreo nunca hubo problemas de gran envergadura, ya que este sector en todo momento ha acompañado satisfactoriamente el crecimiento de las necesidades. El objetivo comprendía la renovación del material de vuelo, la expansión de una adecuada infraestructura de vuelo y la creación de la industria aeronáutica. Sólo en este último punto el programa no logró éxito, ya que la mencionada industria permaneció en estado incipiente. El comportamiento de este sector puede verse en el cuadro 7.

c) *Industrias intermedias*

El segundo grupo de objetivos, que comprendía el sector de bienes intermedios, englobaba tanto la expansión de las actividades ya existentes en el país como la instalación de nuevos e importantes segmentos de las actividades industriales. Entre las primeras tuvieron mayor relieve la industria siderúrgica y la del cemento, aunque ésta menos que aquélla.

En el campo siderúrgico ya se había dado el paso importante de la construcción por el gobierno federal de la central de Volta Redonda. En 1955 la capacidad productora de la industria ascendía a 1.2 millones de toneladas de acero bruto, con lo que se abastecía aproximadamente el 80 por ciento del mercado nacional. En el Plan se preveía la expansión a 2.3 millones de toneladas para 1960, y el comienzo de obras que permitiesen llegar a 3.5 millones de toneladas en 1965. El objetivo no consistía propiamente en el autoabastecimiento, sino más bien en garantizar el suministro necesario para hacer frente al crecimiento de la economía sin recargar el balance de pagos. Tanto es así, que el monto absoluto de las importaciones incluso creció algo a lo largo del período, como puede verse en el cuadro 8. Este cuadro muestra también el éxito completo que se alcanzó, no sólo en lo relativo a la producción de lingotes sino también a la de laminados, cuyo objetivo era el de duplicar en 1960 la producción de 1955.

Tal como la siderurgia, la industria brasileña del cemento también llegó a su madurez a partir de la segunda guerra mundial, aunque su fundación datase de comienzos de este siglo. En 1955 la producción nacional de cemento Portland común llegaba ya a 2 700 000 toneladas, lo que más o menos correspondía al 90 por ciento del consumo aparente.

En el "Plan de Metas" se fijó la expansión de la capacidad productora en 5 millones de toneladas para 1960, no sólo para hacer frente al crecimiento de la demanda sino

Cuadro 8

SIDERURGIA, 1956-61
(*Miles de toneladas*)

Año	*Acero en lingotes*		*Laminados*	
	Producción nacional	*Importación*	*Producción nacional*	*Importación*
1956	1 365	339	1 074	242
1957	1 470	509	1 130	383
1958	1 659	279	1 304	205
1959	1 866	651	1 492	499
1960	2 279	558	1 707	434
1961	2 485	433	1 928	331

FUENTE: BNDE, *XI Exposição sôbre o Programa de Reaparelhamento Econômico.*

Cuadro 9

CEMENTO PORTLAND COMUN, 1951-62
(*Miles de toneladas*)

Año	*Producción nacional*	*Importación*
1951	1 441	394
1952	1 614	638
1953	2 041	812
1954	2 418	982
1955	2 734	332
1956	3 278	242
1957	3 376	31
1958	3 769	9
1959	3 798	0
1960	4 418	29
1961	4 678	0
1962	5 039	...

FUENTES:
Sobre producción, datos del Sindicato da Indústria de Cimento. Sobre comercio exterior e importaciones, datos del SEEF del Ministerio de Hacienda. Información citada por la CEPAL en "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", *loc. cit.*

para lograr la total independencia con respecto al abastecimiento externo. El objetivo se alcanzó plenamente, como puede verse por los datos de producción e importación presentados en el cuadro 9.

Los demás sectores productores de insumos que se incluyeron en el Plan fueron los de metales no ferrosos, álcalis, celulosa y papel de imprenta, caucho y fertilizantes.

Por lo que se refiere a los metales no ferrosos, el problema principal estriba en el escaso conocimiento del subsuelo del país, de modo que sólo han podido identificarse algunos yacimientos comercialmente explotables. No es posible así prescindir del comercio exterior, excepto en lo relativo al estaño cuyas importaciones representaron en 1961 menos del 15 por ciento de la oferta interna. Sin embargo, el descubrimiento de grandes yacimientos de plomo, como también de nuevos procedimientos para la obtención de zinc y níquel a partir de minerales abundantes en el país, ha dado nuevo estímulo a la producción de estos metales. De todos modos, el alto grado de incertidumbre que todavía caracteriza esas exploraciones no permitió la cuantificación de los objetivos. Por tal motivo, con excepción del aluminio cuyo objetivo de producción era de 18 000 toneladas anuales para 1960, únicamente se aspiraba a "expandir la producción".

La observación del cuadro 10 permite conocer la marcha del programa y los resultados satisfactorios obtenidos con el aluminio, el plomo y el estaño. Sin embargo, cabe señalar que se iniciaron y están en marcha algunos proyectos relativos al zinc y al níquel, lo que mejora las perspectivas para el quinquenio 1961-65. Unicamente para el cobre no se divisa, a plazo mediano, solución alguna que no sea el comercio exterior.

En lo relativo a los álcalis, el objetivo consistía en terminar la instalación de la Compañía Nacional de Alcalis, empresa estatal con capacidad para producir 140 000 toneladas. En realidad se trataba de un paso de gran importancia, ya que la capacidad instalada en ese sector sólo llegaba en 1955 a 35 000 toneladas. Sin embargo, las obras sufrieron retraso, de modo que la empresa sólo pudo inaugurarse en 1960; ya en 1961 su capacidad era de 200 toneladas diarias de carbonato de sodio y 247 de sosa

Cuadro 10

PRODUCCION NACIONAL DE METALES NO FERROSOS, 1955-61

(*Toneladas*)

Año	*Aluminio*	*Plomo*	*Cobre*	*Estaño*	*Níquel*	*Zinc*
1955	1 664	4 027	399	1 203	39	—
1956	6 278	4 543	1 349	1 568	59	—
1957	8 837	7 046	1 960	1 423	68	—
1958	9 190	4 635	1 500	1 527	72	—
1959	15 187	5 526	1 800	1 530	89	—
1960	16 573	9 976	1 212	2 330	95	—
1961	18 467	12 527	1 659	...	95	—

FUENTES: *Anuário Estatístico do Brasil;* Consejo de Desarrollo, *Relatório do período 1956-60.*

cáustica, siendo el consumo aparente de 246 y 460 toneladas diarias, respectivamente.[23]

En cuanto al objetivo en materia de papel y celulosa, el problema mayor radicaba en el papel de imprenta, cuya producción estaba afectada por las facilidades extremadas que se otorgaban al producto importado. Sólo en 1957, mediante la nueva ley de aranceles, se crearon condiciones mejores tales como la subvención al productor nacional; pero tampoco fueron suficientes para asegurar el éxito del programa, cuyo objetivo era la producción de 130 000 toneladas para 1960. La producción efectiva en ese año sólo fue de 60 000 toneladas, o sea, menos de 50 por ciento de lo previsto.[24]

En cambio, con la celulosa el programa logró un éxito relativo. El objetivo era producir 260 000 toneladas para 1960; la producción efectiva en ese año fue de 210 300 y en 1962 llegó a 298 300, lo que corresponde más o menos al 87.3 por ciento del consumo aparente.[25]

El programa relativo al caucho (65 000 toneladas en 1960) tenía como objetivo básico la instalación para 1961 de una fábrica de caucho sintético con una capacidad de 40 000 toneladas al año. Esta sería la forma de resolver el problema de la oferta de ese insumo, puesto que hacía mucho que se hallaba estancada la producción de caucho natural, sin posibilidad alguna de expansión a mediano plazo. En realidad, la producción de caucho natural descendió de unas 30 000 toneladas en el trienio 1952-54 a menos de 23 000 en el trienio 1958-60.

La fábrica de caucho sintético quedó a cargo de Petrobrás, que la instaló junto a una de sus refinerías, con la capacidad que le fija el Plan y dentro del plazo previsto. También cabe señalar que en 1959 se creó una sociedad mixta, bajo el control del gobierno del estado de Pernambuco, con el objeto de hacer funcionar una fábrica de caucho sintético de una capacidad inicial de 20 000 ton. Esta empresa se halla en una adelantada fase de instalación. Al mismo tiempo se llevaron a cabo proyectos de plantación racional de árboles de caucho, para buscar solución a largo plazo al problema del caucho natural.

Como objetivo en materia de fertilizantes se establecería una producción para 1960 de 120 000 toneladas de abonos químicos nitrogenados y fosfatados. Esto representaba ciertamente un paso importante de avance, ya que en 1955 la producción nacional sólo satisfacía el 5 por ciento del consumo aparente de abonos nitrogenados y el 12 por ciento de los fosfatados; en 1960 estas proporciones aumentaron al 23 y 58 por ciento, respectivamente. (Véase el cuadro 11.) Sin embargo, no conviene dar a estos resultados más importancia de la que tienen por ser bien conocido el reducido consumo de fertilizantes que hace la agricultura brasileña.

d) *Industrias de bienes de capital*

El conjunto de objetivos relativos a la producción de bienes de capital comprende las industrias del automóvil,[26] de construcción naval, de construcciones mecánicas y de material eléctrico pesado.

[23] Estimaciones presentadas en el *Relatório* del Consejo de Desarrollo.
[24] Consejo de Desarrollo, *Relatório do período 1956-60.*
[25] IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil.*

[26] Esta industria se incluye en el sector productor de bienes de capital por corresponder en ese período una alta proporción a la producción de camiones.

Cuadro 11

CONSUMO APARENTE DE FERTILIZANTES, 1950-61

(*Miles de toneladas*)

Año	*Abonos nitrogenados*			*Abonos fosfatados* (P_2O_5)			*Abonos potásicos* (K_2O)
	Producción	*Importación*	*Total*	*Producción*	*Importación*	*Total*	*Importación*
1950	0.75	13.44	14.19	6.0	44.84	50.84	23.52
1951	0.76	17.80	18.56	6.45	67.12	73.57	28.71
1952	0.83	9.76	10.61	8.44	38.48	46.92	15.35
1953	0.93	19.65	20.58	8.53	56.28	64.81	31.23
1954	1.27	16.49	17.76	12.08	65.31	77.39	28.35
1955	1.22	21.79	22.96	23.84	64.73	88.57	49.52
1956	1.39	28.85	30.24	23.55	70.01	93.56	41.63
1957	1.19	27.36	28.56	41.38	77.31	118.70	60.19
1958	2.58	38.81	41.40	53.48	89.87	143.35	65.08
1959	10.68	34.11	44.78	68.49	55.52	124.00	57.43
1960	17.73	51.04	66.76	77.43	54.16	131.60	106.15
1961	12.02	43.04	56.06	69.77	49.00	118.77	70.73

FUENTES: CACEX, Consejo de Desarrollo, BNDE, DNPM, SEEF, SIACESP, PETROBRAS, CSN. Datos presentados en *Conjuntura Econômica.*

La decisión de crear en el país una industria automovilística obedece en parte a decisiones anteriores; de ahí se siguió la modificación ya señalada de la estructura del sistema de transporte, mediante la cual el transporte caminero aumentó su proporción en el total de carga transportada de 25 por ciento en 1948 a 48 por ciento en 1953.[27]

El hecho de que el objetivo en materia automovilística condujese a la nacionalización de los vehículos pasó a ser uno de los alicientes más importantes para la expansión de la industria de construcciones mecánicas. Son de sobra conocidos los efectos estimulantes que dicha industria ejerce hacia atrás, por ser tan compleja la fabricación de ese producto. Como ejemplo puede mencionarse que en 1955 la industria de piezas de automóviles abarcaba unas 700 fábricas, cifra que en 1960 subió a 1 200. Las inversiones en este sector, que hasta 1956 se estimaban en unos 117.1 millones de dólares, sólo en el período 1955-60 se elevaron a 8 100 millones de cruceros y 161.1 millones de dólares. El crecimiento de la flota de camiones difícilmente pudiera haberse efectuado, en condiciones de estrangulamiento del sector externo, sin la implantación de la industria en el país. Es innegable, con todas las reservas que se puedan formular sobre la manera como fue implantada, que la creación de una industria automovilística constituyó uno de los puntos más importantes del "Plan de Metas".

Hasta 1955 las actividades en este sector estaban reducidas a la producción, por la Fábrica Nacional de Motores, de unos 2 500 camiones al año con un índice de nacionalización de 54 por ciento del peso, y al montaje de vehículos y fabricación de piezas. El objetivo de esta materia, como ya quedó señalado, tenía un doble aspecto: simultáneamente era un objetivo de producción y de índices de nacionalización. En lo relativo al primer aspecto, proponía la fabricación en el período 1957-60 de 347 000 vehículos, cuya distribución puede verse en el cuadro 12. En cuanto a la nacionalización, se trataba de lograr para 1960 la sustitución por piezas nacionales de aproximadamente el 90 por ciento del peso de los vehículos. El monto de las inversiones previstas, calculado a base de los proyectos aprobados por el Grupo Ejecutivo de la Industria Automovilística (GEIA), ascendía a 17 300 millones de cruceros y 332.4 millones de dólares. El objetivo prácticamente se alcanzó, como puede observarse en el cuadro 12, tanto en lo relativo a la producción como a los índices de nacionalización.

Además, conviene destacar que en 1960 el GEIA aprobó proyectos de fabricación de tractores, sobre todo livianos y medianos, programando una producción de 31 000 unidades en los dos primeros años de la industria, o sea, a partir de 1960. Asimismo fijó un índice inicial de nacionalización de 70 por ciento del peso, que debería llegar a 95 por ciento en 1962. Como puede verse por el cuadro 13, los resultados fueron bastante modestos, quedando muy alejados del logro del objetivo.

Un objetivo de carácter semejante al de la industria automovilística, aunque más modesto dentro del campo del Plan, fue el relativo a la construcción naval. Fue más modesto en la misma medida en que se atribuyó mayor importancia al programa de transporte caminero que al marítimo o fluvial; y fue semejante en lo que respecta a la transmisión de su dinamismo al resto de las actividades industriales, por más que no se hubiesen programado índices de nacionalización. Hasta 1957 toda la industria se reducía a algunos astilleros capaces de producir embarcaciones pequeñas y realizar reparaciones de menor cuantía.

Como objetivo se proponía la creación de dos astilleros adecuados para la producción de grandes unidades y la renovación de 14 ya existentes, a fin de dotar al país de una capacidad total nominal de 130 000 toneladas anuales, cifra que posteriormente se amplió a 160 000. También se proponía la construcción de tres diques secos para navíos hasta de 35 000, 10 000 y 5 000 toneladas. El costo del programa se estimó en 806 millones de cruceros y 8.6 millones de dólares. Hasta 1960 el Grupo Ejecutivo de la Industria de Construcción Naval, que llegó a transformarse en el Consejo Coordinador de la Industria de Construcción Naval, había aprobado 12 proyectos, dos de los cuales se referían a la construcción de grandes astilleros con capacidad de 60 000 y 40 000 toneladas por año. El total de proyectos aprobados hasta 1960 correspondía a una capacidad nominal de 158 000 toneladas por año, con excepción de la producción de dragas (un proyecto) y la reparación de embarcaciones (un proyecto).

Cuadro 12

INDUSTRIA AUTOMOVILISTICA, 1957-60

A. Metas y producción efectiva

(*Miles de unidades*)

Categoría	*Meta*	*Producción efectiva*
Camiones y autobuses	170.8	154.7
"Jeeps"	66.3	61.3
Camionetas	52.6	53.2
Automóviles	58.0	52.0
Total	*347.7*	*321.2*

B. Indices de nacionalización, en peso

(*Porcentajes*)

Categoría	*Indices previstos para 1960*	*Indices alcanzados al 30-VI-62*
Automóviles	95	89.3
Camiones livianos, Camiones medianos, Camiones pesados	90	93.0
Autobuses		86.4
Camionetas	90	94.3
"Jeeps"	95	90.9

FUENTES: Consejo de Desarrollo, *Relatório do período 1956-60* IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil, 1962.*

Cuadro 13

PRODUCCION DE TRACTORES, 1960-62

(*Unidades*)

Año	*Livianos*	*Medianos*	*Pesados*	*Total*
1960[a]	—	37	—	37
1961	25	1 573	80	1 678
1962	1 984	4 779	823	7 586

FUENTE: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil, 1963.*
[a] La producción se inició en diciembre.

[27] *La creación de la industria automovilística brasileña analizada como un caso de programación sectorial* (ST/ECLA/Conf.11/L.31).

Cuadro 14

INSTALACIONES PARA LA REFINACION DEL PETROLEO Y LAS INDUSTRIAS PETROQUIMICAS, 1961-70

Instalaciones	*Necesidades medias anuales en el período 1961-70*	*Capacidad productora en 1961*
Tanques de almacenamiento (toneladas)	55 660	45 000
Depósitos de presión—ciclones; tuberías de gran diámetro; juntas de expansión (toneladas)	7 178	7 000
Intercambiadores de calor; condensadores de superficie (m^2 de superficie de calentamiento)	100 700	35 300
Generadores de vapor—hornos de calentamiento directo (verticales) (m^2 de superficie de calentamiento)	31 600	41 000
Estructuras metálicas—hornos de calentamiento directo (horizontales) (toneladas)	11 410	53 500

FUENTE: *Los equipos básicos en el Brasil, op. cit.*, cuadros 9 y 11.

A la naciente industria se le han hecho ya varios pedidos, y en 1960 se botó al agua una embarcación de 1 550 toneladas. Los índices de nacionalización en el valor alcanzados en 1963 por los tres astilleros principales, con excepción de la máquina, eje, hélice, rodamientos y engranajes, pasan del 50 por ciento y en muchos casos son superiores al 90 por ciento.

El último objetivo referente a la producción de bienes de capital tiene que ver con la implantación de la industria de construcciones mecánicas y la de material eléctrico pesado. Hasta 1955 no había nada, fuera de la producción de aparatos eléctricos para el hogar, aparatos livianos, generadores pequeños, motores y otras máquinas y aparatos de pequeño tamaño. Semejante panorama tendría que modificarse, como es natural, a consecuencia de los programas de electrificación, de la implantación de una industria automovilística nacional, etc., en suma, de una política que procuraba integrar verticalmente las actividades industriales del país.

Con este fin, en el Plan se programaba la instalación y ampliación de las industrias de construcciones mecánicas pesadas, de material eléctrico pesado y de máquinas industriales, aunque sin cuantificar los objetivos por alcanzar. Según el Consejo de Desarrollo,[28] en el período 1955-60 la producción de máquinas y equipo en general aumentó en más de 100 por ciento y la de material eléctrico pesado en más de 200 por ciento, y el sector pasó a producir gran número de bienes de capital que antes se importaban. De acuerdo con estimaciones presentadas en el Plan Trienal, el esfuerzo realizado ya había reducido aproximadamente a un tercio, a fines del decenio, la participación externa en la oferta global de bienes de capital.[29]

El obstáculo principal para la implantación de este sector en una economía subdesarrollada es el que se relaciona con la dimensión del mercado, ya que el problema tecnológico ha sido superado con cierta facilidad. Por tal motivo, la instalación de esas industrias se ha orientado hacia la producción de los tipos de máquinas y equipo de uso relativamente universal, tales como generadores, motores eléctricos, hornos, etc., dejando en segundo plano la fabricación de los tipos de uso más especializado.

La cuantificación de la capacidad instalada en este tipo de industria es tarea difícil, dada la gran flexibilidad de las líneas de producción. En este sentido, la evaluación del esfuerzo realizado en el período cubierto por el "Plan de Metas" sólo puede hacerse en forma aproximada, a partir del potencial productivo existente en 1961 y considerando que en 1955 no había casi nada, a excepción de las máquinas-herramientas. En los cuadros 14 al 18 se presentan a título indicativo algunos datos referentes a las instalaciones para la refinación del petróleo, para la generación de energía eléctrica, para la fabricación de cemento, para la producción de papel y celulosa y para la industria de máquinas-herramientas, que proceden de investigaciones llevadas a cabo por la CEPAL.[30]

[28] *Relatório do período 1956-60.*

[29] Porcentaje calculado sobre la base del valor en cruceros, de los bienes de capital en 1958. La cifra sobreestima el componente nacional debido a la elevada subvención a tales importaciones.

[30] *Los equipos básicos en el Brasil* (E/CN.12/619/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 63.II.G.2) y *Las máquinas-herramientas en el Brasil* (E/CN.12/633), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 63.II.G.4).

Cuadro 15

INSTALACIONES PARA LA GENERACION DE ENERGIA ELECTRICA,[a] 1961-71

(*Toneladas*)

Instalaciones	*Demanda probable*	*Producción nacional*
Turbinas	48 860	42 700
Generadores	65 310	68 500
Transformadores-elevadores	15 798	23 770

FUENTE: *Los equipos básicos en el Brasil, op. cit.*, cuadros 23, 25 y 27.

[a] Estimaciones a base de los planes de ampliación.

Cuadro 16

INSTALACIONES PARA LA FABRICACION DE CEMENTO, 1962 y 1970

(*Toneladas*)

	Demanda probable	*Capacidad de producción*
1962	12 970	11 400
1970	29 100	11 400

FUENTE: *Los equipos básicos en el Brasil, op. cit.*, cuadro 39.

Cuadro 17

INSTALACIONES PARA LA FABRICACION DE PAPEL Y CELULOSA,[a] 1961-70

(*Toneladas*)

	Demanda	*Capacidad de producción*
1961-65	18 500	20 500
1966-70	31 700	20 500
Total	*50 200*	*41 000*

FUENTE: *Los equipos básicos en el Brasil, op. cit.*, cuadro 50.
[a] Sólo las de uso específico para esta industria.

Cuadro 18

PRODUCCION E IMPORTACION DE MAQUINAS-HERRAMIENTAS, 1955 Y 1961

(*Toneladas*)

Máquinas	*Producción*		*Importación*	
	1955	*1961*	*1955*	*1961*
Tornos	2 681.9	5 265.0	1 665.8	2 911.5
Fresadoras	42.2	289.8	585.2	2 288.6
Taladros	164.9	794.9	495.2	2 696.8
Cepilladoras	498.4	1 369.4	196.7	756.1
Roscadoras	3.6	35.0	63.2	182.0
Sierras	19.5	342.4	87.8	174.9
Rectificadoras	3.0	57.1	632.8	2 042.0
Afiladoras	—	69.3	...	...
Prensas	...	3 890.0	...	...
Martillos (neumáticos)	...	24.8	...	...
Laminadoras	...	1 071.2	...	...

FUENTE: *Las máquinas-herramientas en el Brasil, op. cit.*, cuadros 41 y 35.

e) *Brasilia*

Uno de los aspectos más importantes del "Plan de Metas" era el que se refería a la construcción de una nueva capital en el interior del país, no por la urgencia de la tarea, sino por la amplia magnitud de los recursos comprometidos y por sus aspectos de impulsión política. Sin embargo, no carecían de importancia los aspectos económicos del proyecto, desde el punto de vista de lo que significaba como ampliación del espacio económico del sistema. Esto obedece principalmente a la construcción de la red de carreteras que facilitó el acceso a grandes extensiones de territorio nacional, como puede apreciarse por los datos siguientes.

	Longitud de la carretera (km)
Belo-Horizonte-Brasilia	700
Goiania-Brasilia	200
Belem-Brasilia	2 000
Fortaleza-Brasilia	1 500
Acre-Brasilia	2 500

FUENTE: *Conjuntura Econômica*, diciembre de 1962.

La evaluación de las inversiones realizadas en la construcción de Brasilia es tarea difícil por no existir estimaciones oficiales. Las cifras disponibles, a precios corrientes, fueron estimadas por la Fundación Getulio Vargas y dieron los siguientes resultados en precios corrientes, que corresponden al período comprendido entre 1957 y fines del primer semestre de 1962:

	Miles de millones cruceros
Sector público	139
Sector privado	10
Total	*149*

A precios de 1961, estos gastos fueron estimados en la suma de 250 000 a 300 000 millones de cruceros, lo que significa que Brasilia movilizó del 2 al 3 por ciento del producto interno bruto de ese período.

El éxito de este objetivo puede deducirse de los siguientes datos presentados en el Mensaje al Congreso Nacional en 1962: población estimada de Brasilia al 30 de septiembre de 1961, 200 000 habitantes; número de edificios de albañilería, 5 144; en construcción, 144; potencia instalada, 16 200 kW; calles pavimentadas, 111 km; teléfonos instalados, 5 750.

f) *Otros objetivos*

Se pueden mencionar también otros objetivos de reducida importancia.

Los referentes a la alimentación no configuraron un programa agrícola, como pudiera parecer a primera vista. No se perseguía directamente la ampliación de la producción agrícola, excepción hecha del trigo, con el cual, por lo demás, hubo un fracaso total: la producción fue de 871 000 toneladas en 1955 y de 370 000 en 1960, siendo así que para estos años se programaba una de 1.5 millones de toneladas.

Se procuró atacar el problema mediante la expansión de los servicios de comercialización y con la fabricación de tractores y fertilizantes, materias ya tratadas en otras secciones; en forma directa, sólo se abordó la estructura de la producción agropecuaria con un modesto objetivo de mecanización, que permitió aumentar el número de tractores en uso de 45 000 en 1955 a 77 362 en 1960, cifra todavía insignificante para la extensión de la superficie agrícola del país. Al problema del abastecimiento de carne se hizo frente con un objetivo de mataderos industriales que, fuera de ser modesto, ni siquiera se cumplió plenamente, según puede verse en el cuadro 19.

Puede verse, pues, que la capacidad diaria de matanza, que en 1955 era de 15 300 cabezas, en cinco años aumentó a 18 200. Asimismo, en lo que atañe a la comercialización, los objetivos tampoco se cumplieron, siendo notorio el fracaso del objetivo de bodegas refrigeradas, según puede verse en el cuadro 20.

La expansión de las exportaciones de mineral de hierro se fijó teniendo en cuenta las posibilidades de absorción del mercado internacional. Habida consideración de este dato, se formuló el objetivo de exportación en la cifra de

Cuadro 19

CAPACIDAD DIARIA DE MATANZA PROGRAMADA Y REALIZADA EN LOS MATADEROS INDUSTRIALES, 1956-60

(*Unidades*)

	Programada	*Realizada*
Vacunos	2 750	2 200
Porcinos	1 100	700
Total	*3 850*	*2 900*

FUENTE: Consejo de Desarrollo, *Relatório do período 1956-60.*

Cuadro 20

EJECUCION DEL PROGRAMA DE COMERCIALIZACION, 1956-60

(*Toneladas*)

	Aumento previsto de la capacidad de almacenamiento	*Aumento efectivo*
Bodegas y silos	800 000	569 233
Bodegas refrigeradas. .	45 000	8 014

FUENTE: Consejo de Desarrollo, *Relatório do período 1956-60.*

8 millones de toneladas; en 1955 las exportaciones ascendieron a 2 565 000 toneladas, lo que equivale a 30 millones de dólares.

El grueso de las inversiones estuvo concentrado en los sistemas de transporte y embarque, colocados bajo la responsabilidad directa del sector público así como la mayor parte de las actividades de producción (el 75 por ciento de la expansión prevista estaba a cargo de una empresa estatal). El objetivo quedó cumplido en 65 por ciento, habiéndose exportado 5.24 millones de toneladas en 1960, con un valor de 53.6 millones de dólares.[31]

3. CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL PERÍODO

Los problemas del aparato instrumental manejado por el "Plan de Metas" se tratarán en el lugar correspondiente; entretanto, interesa poner de relieve las características principales de la política económica de ese período, y de modo especial examinar cómo fue posible asignar al Plan la proporción considerable de recursos reales destinados al logro de sus objetivos y captar los recursos monetarios necesarios para su financiamiento.

A este respecto, conviene descomponer la política económica del "Plan de Metas" en cuatro partes básicas. La primera consiste en el tratamiento sumamente favorable a la entrada de capital extranjero, que hizo posible obtener los recursos externos necesarios para el Plan. La segunda reposa en la ampliación de la participación directa del sector público en la formación interna de capital, no sólo recurriendo a las fuentes tradicionales de recursos fiscales sino también a un financiamiento característicamente inflacionario, sobre todo para saldar los importantísimos déficit extrapresupuestarios, bajo la responsabilidad directa del Banco del Brasil. La tercera gran línea de política económica del período estriba en el esfuerzo por canalizar recursos privados hacia los objetivos que el Plan consideró estratégicos. Los estímulos no sólo permitieron las inversiones prioritarias sino que también redujeron su costo monetario. Si por una parte esto dio lugar a la apropiación privada de una parte considerable del excedente constituido en ese período, por otra tuvo efectos positivos para la orientación de las asignaciones privadas de conformidad con los objetivos del Plan. Por último, la cuarta de las grandes líneas de política económica consiste en el modo de enfocar el problema de la estabilidad. Al permitir una elevada tasa de inflación (cerca de 20 por ciento por año), y ya se dijo que esta inflación obedeció en buena medida al financiamiento de los gastos públicos, el Plan colocó a disposición de las empresas privadas un mecanismo de captación de ahorros forzosos de la comunidad, que resultó útil a sus planes de expansión. Sin embargo, era necesario que el desarrollo del proceso inflacionario no se desbocara a fin de que no se esterilizara su función de mecanismo para la captación de recursos. Por eso la política "antiinflacionaria" no se daría por enterada de la presencia de tan elevada tasa, sino que echaría mano de todos los expedientes que, sin eliminar las causas fundamentales del alza de precios (lo que equivaldría a cerrar las posibilidades de ejecución total del Plan), sirviesen para contener dicha tasa dentro de límites compatibles con el funcionamiento de la economía. Con un gran número de expedientes que se describen más adelante se procuró y se logró, en la segunda mitad del decenio de 1950, convivir con el proceso inflacionario, mitigando las tensiones más superficiales y trasladando hacia el porvenir la fecha de su aceleración. De esa manera se impulsó lo que se ha denominado con razón la carrera entre el "Plan de Metas" y el movimiento inflacionario.

El éxito logrado por el Plan en esta batalla diaria con la inflación, la cual le era favorable pero en todo momento amenazaba también con socavarle el camino, no fue ajeno, como ya se ha visto, al rápido ritmo de crecimiento alcanzado. Al permitir la ampliación del salario real de la población dotada de poder político evitó que en la segunda mitad del decenio de 1950 se repitiera la coyuntura de 1952, cuando una elevación brusca y considerable de las escalas de salarios echó combustible a la hoguera de la inflación, después de un trienio en que las restricciones a los salarios habían corroído el ingreso real de la población urbana, conteniendo en ese sentido el alza de los precios.

a) *La política con respecto al capital extranjero*

Antes de entrar a un breve examen de las medidas relacionadas con la entrada de capitales extranjeros es útil aludir al panorama del comercio exterior en la segunda mitad del decenio de 1950. Las exportaciones, que habían crecido sustancialmente en el primer quinquenio en virtud del alza del precio del café, alcanzando un promedio de 1 566 millones de dólares en los años 1951-54, comenzaron a declinar a partir de 1955 y no había indicios de una rectificación de esa tendencia.[32] Por otra parte los compromisos asumidos con anterioridad exigían un esfuerzo adicional para cubrirlos,[33] de manera que se iba agravando la situación del balance de pagos.

Habida cuenta de esta circunstancia, es fácil apreciar la significación estratégica del endeudamiento exterior en el período del "Plan de Metas", el cual permitió obtener anualmente alrededor de 350 millones de dólares por año, encaminados además hacia la realización de las inversiones prioritarias señaladas por el programa.

A partir de 1953 el gobierno adoptó una política sumamente liberal para la incorporación de capital extranjero, política que contrastaba con la seguida en años anteriores. Todas las transacciones financieras de este sector pasaron a realizarse a través de un mercado en que el tipo de cambio se determinaba libremente. A partir de 1954 (ley 2145), y con mayor firmeza en 1955 (instrucción

[31] SEEF del Ministerio de Hacienda, *Estatística do Comércio Exterior do Brasil.*

[32] Las exportaciones llegaron a un promedio de 1 305 millones de dólares en el trienio 1957-59.

[33] Las amortizaciones crecieron de 108 millones anuales de dólares en 1951-54 hasta 385 millones en 1957-59.

Cuadro

RECURSOS EXTRANJEROS PARA EL
(*Millones*

Sector	1955				1956					
	Financiamientos		Inversiones	Total	Financiamientos		Inversiones	Total	Financiamientos	
	Con prioridad	Sin prioridad			Con prioridad	Sin prioridad			Con prioridad	Sin prioridad
Total general (A + B)	79.4	—	31.3	110.7	253.4	57.5	55.7	366.6	234.7	217.1
A. Total de los objetivos (I a V)	78.1	—	15.2	93.3	241.1	57.5	16.4	315.0	204.8	217.1
I. Sector de energía	40.4	—	2.5	42.9	23.9	—	—	23.9	67.2	—
1. Energía eléctrica	40.4	—	—	40.4	5.3	—	—	5.3	67.2	—
2. Energía nuclear	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3. Carbón mineral	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
4. Petróleo (producción)	—	—	2.3	2.3	—	—	—	—	—	—
5. Petróleo (refinación)	—	—	0.2	0.2	18.6	—	—	18.6	—	—
II. Sector de transportes	31.4	—	0.0	31.4	82.7	—	0.0	82.7	105.2	—
6. Ferrocarriles (modernización)	31.4	—	—	31.4	52.6	—	—	52.6	21.1	—
7. Ferrocarriles (construcción)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8. Carreteras (pavimentación)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
9. Carreteras (construcción)	—	—	—	—	—	—	—	—	4.2	—
10. Puertos y dragados	—	—	0.0	0.0	—	—	—	—	7.2	—
11. Marina mercante	—	—	—	—	10.8	—	—	10.8	23.4	—
12. Transporte aéreo	—	—	—	—	19.3	—	0.0	19.3	49.3	—
III. Sector de alimentación	—	—	1.4	1.4	8.1	—	0.4	8.5	7.3	28.9
13. Producción agrícola (trigo)	—	—	1.1	1.1	—	—	0.3	0.3	—	—
14. Bodegas y silos	—	—	—	—	—	—	0.1	0.1	7.3	—
15. Bodegas refrigeradas	—	—	—	—	2.0	—	—	2.0	—	—
16. Mataderos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
17. Mecanización de la agricultura	—	—	—	—	6.1	—	—	6.1	—	28.9
18. Fertilizantes	—	—	0.3	0.3	—	—	—	—	—	—
IV. Sector de industrias de base	6.3	—	11.3	17.6	126.4	57.5	16.0	199.9	25.1	188.2
19. Siderurgia	6.3	—	0.5	6.8	51.6	—	3.5	55.1	10.5	—
20. Aluminio	—	—	0.5	0.5	—	—	—	—	1.7	—
21. Metales no ferrosos	—	—	—	—	0.4	—	—	0.4	4.0	—
22. Cemento	—	—	—	—	5.4	—	—	5.4	0.8	—
23. Alcalis	—	—	—	—	1.3	—	—	1.3	0.2	—
24. Celulosa y papel	—	—	0.1	0.1	13.5	—	0.8	14.3	5.4	—
25. Caucho	—	—	—	—	—	—	1.0	1.0	—	—
26. Exportación de minerales	—	—	1.4	1.4	3.9	—	1.7	5.6	—	—
27. Industria automovilística	—	—	—	—	45.6	57.5	6.2	109.3	2.3	188.2
28. Construcción naval	—	—	6.7	6.7	2.4	—	—	2.4	—	—
29. Industria de construcciones metálicas y material eléctrico pesado	—	—	2.1	2.1	2.3	—	2.8	5.1	0.2	—
V. Sector de enseñanza	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
30. Personal técnico	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
B. Otros financiamientos no relacionados con los objetivos	1.3	—	16.1	17.4	12.3	—	39.3	51.6	29.9	—

FUENTE: Informes de la SUMOC.
[a] Financiamientos autorizados por la SUMOC e inversiones directas con licencia de la CACEX, de conformidad con el Plan de Metas.
[b] Financiamientos por concepto de piezas complementarias para la industria automovilística.
[c] Piezas complementarias para la industria automovilística y máquinas e instrumentos agrícolas (decreto 40260, de 1o. de noviembre
[d] Además de los financiamientos citados en la nota [c], comprende también los autorizados en los saldos de que trata el inciso II del
[e] A partir de la instrucción 208, de 27 de junio de 1961, todos los financiamientos externos pasaron a contar con remesas al tipo

113 de la SUMOC), se establecieron dentro de este esquema general dispositivos mediante los cuales la CACEX (Oficina de Comercio Exterior), después de un examen técnico de la solicitud, podía hacer concesiones adicionales a los sectores de "especial interés para el desarrollo de la economía nacional", que resultaban especialmente atractivas. Por ese procedimiento el organismo podría conceder un tipo de cambio favorable para la remesa de utilidades y amortizaciones de inversiones directas del exterior. Respecto a las utilidades, se permitía remitirlas con esas facilidades hasta el límite de un 10 por ciento del capital registrado de la empresa, cuyo monto se fijaba al tipo de cambio libre, lo que elevaba considerablemente la rentabilidad en moneda extranjera de la inversión. Con respecto a los financiamientos concedidos desde el exterior, con tal de que su liquidación se realizara en un plazo no infe-

DESARROLLO ECONOMICO,[a] 1955-61
de dólares)

1957		*1958*				*1959*				*1960*				*1961*		
Inversiones	*Total*	*Financiamientos*		*Inversiones*	*Total*	*Financiamientos*		*Inversiones*	*Total*	*Financiamientos*		*Inversiones*	*Total*	*Financiamientos (total)*	*Inversiones*	*Total*
		Con prioridad	*Sin prioridad*			*Con prioridad*	*Sin prioridad*			*Con prioridad*	*Sin prioridad*					
108.2	560.0	392.4	115.0	82.5	589.9	354.7	42.9	65.8	463.4	242.1	62.8	106.8	411.7	128.1	39.2	167.3
47.7	469.6	372.5	114.9	72.1	559.5	349.3	40.1	53.7	443.1	228.0	53.6	84.8	366.4	117.1	27.5	144.6
0.7	67.9	133.7	—	—	133.7	95.7	—	—	95.7	64.2	—	—	64.2	19.1	—	19.1
—	67.2	122.7	—	—	122.7	54.7	—	—	54.7	54.3	—	—	54.3	13.9	—	13.9
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2.2	—	—	2.2	—	—	—
0.7	0.7	—	—	—	—	23.0	—	—	23.0	—	—	—	—	4.1	—	4.1
—	—	11.0	—	—	11.0	18.0	—	—	18.0	7.7	—	—	7.7	1.1	—	1.1
0.8	106.0	185.4	—	1.1	186.5	74.8	0.3	0.0	75.1	41.0	—	—	41.0	46.4	—	46.4
—	21.1	104.6	—	0.7	105.3	0.3	0.3	0.0	0.6	9.2	—	—	9.2	32.1	—	32.1
—	—	47.2	—	—	47.2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	8.9	—	0.4	9.3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	4.2	6.1	—	—	6.1	0.1	—	—	0.1	—	—	—	—	—	—	—
—	7.2	6.8	—	—	6.8	15.0	—	—	15.0	—	—	—	—	—	—	—
—	23.4	—	—	—	—	23.7	—	—	23.7	22.1	—	—	22.1	14.3	—	14.3
0.8	50.1	11.8	—	—	11.8	35.7	—	—	35.7	9.7	—	—	9.7	—	—	—
3.3	39.5	4.5	11.3	0.7	16.5	1.5	8.2	—	9.7	3.0	39.2	12.2	54.4	0.3	4.0	4.3
2.2	2.2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1.1	8.4	3.2	—	—	3.2	0.1	—	—	0.1	0.3	—	—	0.3	—	—	—
—	—	—	—	—	—	0.2	—	—	0.2	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	28.9	0.6	11.2	0.7	12.5	1.0	8.2	—	9.2	2.4	39.2	12.2	53.8	0.0	4.0	4.0
—	—	0.7	0.1	—	0.8	0.2	—	—	0.2	0.3	—	—	0.3	0.3	—	0.3
42.9	256.2	48.9	103.6	70.3	222.8	177.3	31.6	53.7	262.6	115.3	14.4	72.6	202.3	51.3	23.5	74.8
—	10.5	18.6	—	—	18.6	129.9	1.4	—	131.9	89.6	10.0	5.5	105.1	31.4	2.8	34.2
—	1.7	—	—	0.3	0.3	5.5	—	0.8	6.3	—	1.3	0.0	1.3	—	2.3	2.3
—	4.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.3	0.3
—	0.8	—	4.9	1.3	6.2	—	2.1	0.2	2.3	—	3.1	—	3.1	2.4	1.3	3.7
—	0.2	—	—	—	—	5.0	—	—	5.0	—	—	—	—	0.2	—	0.2
—	5.4	3.6	—	8.3	11.9	—	—	0.0	0.0	12.8	—	0.2	13.0	0.0	6.4	6.4
5.0	5.0	—	—	—	—	4.5	—	—	4.5	—	—	—	—	—	—	—
1.4	1.4	1.7	—	—	1.7	12.5	—	—	12.5	—	—	—	—	—	—	—
32.3	222.8	25.0	98.7	59.1	182.8	17.6	28.1	46.8	92.5	12.9	—	56.3	69.2	16.7	3.5	20.2
—	—	—	—	—	—	2.1	—	3.3	5.4	—	—	6.4	6.4	—	1.6	1.6
4.2	4.4	—	—	1.3	1.3	0.2	—	2.6	2.8	—	—	4.2	4.2	0.6	5.3	5.9
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.5	—	—	4.5	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.5	—	—	4.5	—	—	—
60.5	90.4	19.9	0.1	10.4	30.4	5.4	2.8	12.1	20.3	13.9	9.2	22.0	45.1	11.0	11.7	22.7

de 1956).
artículo 7 del decreto 42820, de 16 de diciembre de 1957.
de cambio libre.

rior a cinco años, se aseguraba también un tipo de cambio favorable para las amortizaciones e intereses, siempre que estos últimos no pasaran del 8 por ciento del principal. A las empresas favorecidas con esos créditos se les aseguraba, después de la inscripción de la operación, prioridad y garantía para las transferencias de divisas al exterior. Asimismo se inscribían como ahorro externo todas las reinversiones realizadas. Las importaciones de bienes de capital, tanto del sector privado como del público, que no requerían cobertura inmediata de divisas por parte de las autoridades cambiarias, se efectuaron con arreglo a estas leyes de excepción.

Durante la fase de implantación del Plan, el sector público echó mano de estos instrumentos forjados por la administración anterior, a fin de estimular la industrialización en los sectores que se consideraban de mayor

interés. Dentro de una política general, ya de por sí atractiva para los inversionistas externos, el gobierno poseía la facultad de hacer en casos aislados mayores concesiones a los ahorros externos aplicados a sectores prioritarios.

Es fácil de comprender la importancia de esa política si se tiene presente que los bienes de capital importados eran componente indispensable del tipo de industrialización por el que atravesaba la economía y que, no habiendo ingresos de exportación disponibles, la realización completa de las importaciones necesarias dependía de que se obtuvieran financiamientos externos. Por otra parte, para que el empresario realizara inversiones en proyectos de larga gestación, no existiendo un mercado interno de capitales, dicha fórmula (los financiamientos externos) eran la condición mínima de que se efectuara la inversión. Si se tienen presentes estos elementos se comprenderá por qué el medio principal de orientación de las inversiones privadas durante el período del Plan consistió en la utilización de estos arbitrios. En esta materia es interesante hacer constar la alta proporción de los financiamientos dentro del total de entradas de capital externo. En el período 1955-62, a los financiamientos externos para proyectos determinados correspondió el 81.7 por ciento del total de entradas autónomas de capitales.

La situación se resume en el conjunto de los cuadros 21 al 23.

Además de los estímulos permitidos por la legislación sobre capital extranjero, el gobierno tenía otra fuente de concesiones en esta materia: por medio del BNDE aseguraba a los empresarios el acceso a créditos del exterior ofreciendo la corresponsabilidad para el pago del endeudamiento externo. Esta garantía, muchas veces decisiva para el éxito del financiamiento externo, otorgaba a ese banco poderes de orientación de las inversiones privadas y constituía, por este aspecto, una pieza fundamental de la política de capital exterior del Plan. (Véase el cuadro 24.)

En los últimos años del quinquenio, al agotarse las líneas tradicionales de crédito externo, se echó mano de ciertos expedientes "desesperados" para resolver temporalmente el punto muerto externo, que podría malograr algunos objetivos esenciales del Plan. Con este objeto se realizaron operaciones de "canje" (*swaps*), que consistían en que el Banco del Brasil contraía una deuda en dólares, entregando cruceros al depositante de las divisas; a éste se le garantizaba el derecho de realizar en cierta fecha la operación a la inversa, recibiendo al mismo tipo de cambio los dólares anteriormente depositados. Tales prácticas permitieron captar divisas adicionales, y aunque representaron una de las formas más onerosas de obtener ahorros del exterior, sirvieron para mitigar un estrangulamiento amenazador.

Observada en forma panorámica, la política del "Plan de Metas" en lo relativo al capital extranjero presenta un conjunto de prácticas que resultaron sumamente eficaces para la obtención de recursos externos, vitales para el éxito del Plan; si bien, por la forma como se obtuvieron, fueron muy costosas para la nación. Uno de los peligros implícitos en esa política, sobre el cual se han escrito muchas páginas, es que podría permitir que se contabilizaran como capitales del exterior sumas superiores a las incorporadas efectivamente. Tales prácticas hicieron posible que una proporción del excedente generado internamente en la economía quedara en manos de las empresas que disfrutaban de los beneficios legales, que equivalían a una subvención. Facilitaron la concentración de las actividades industriales, pues el disfrute de las concesiones legales ponía a las empresas beneficiadas en situación de controlar a las demás del sector. Sin embargo, aunque a esta política se le puedan hacer tales reproches, hay que juzgarla en su conjunto teniendo presente que cumplió una función de respaldo de las importaciones de bienes de capital, en unas circunstancias en que hubiera sido difícil la adopción de otras medidas.

b) *Ampliación de la participación directa del sector público*

En esta sección se procura destacar el aspecto cuantitativo de la participación directa del estado en la ejecución del "Plan de Metas". En otro lugar de este estudio se examinarán los aspectos cualitativos de esa ampliación y sus consecuencias instrumentales, así como la transformación institucional que entrañaba tal expansión de las funciones estatales.

Resulta ocioso insistir en los motivos que llevan naturalmente a los países subdesarrollados a un crecimiento más que proporcional de la participación directa del estado en las corrientes integrantes de la demanda global. Esto obedece, bien a las mayores necesidades de capital social básico, bien a la inercia empresarial para echar a andar ciertos sectores industriales, bien a la mayor demanda de servicios públicos y gastos sociales que trae consigo la urbanización. Tratándose del "Plan de Metas" la formulación inicial de las inversiones públicas se puede apreciar en el cuadro 25.

Los cálculos hechos por la Fundación Getulio Vargas muestran con claridad la amplitud del aumento resultante. En efecto, la participación del gobierno en la formación bruta de capital fijo (excluidas las empresas estatales) creció del 25.6 por ciento en el cuatrienio 1953-56 hasta el 37.1 por ciento en los cuatro años del "Plan de Metas". Como se advirtió, esta cifra no ilustra plenamente el aumento relativo del sector público en el proceso de ahorro e inversión, ya que no se considera el papel desempeñado por las empresas estatales. De incluirse sólo las del gobierno federal, la participación aumentaría a 47.8 por ciento en el período 1957-60. Habida cuenta de la acumulación de existencias de café, correspondería al estado el 75 por ciento de las inversiones en la formación de existencias durante el período del Plan. Por último, a base de los datos presentados en el Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social 1963-65, se registra una ampliación en el período 1947-60 de la participación gubernamental en los gastos de consumo de 14.3 a 20.3 por ciento, tomando los años límites de la serie. En este período, el consumo público creció en términos reales a una tasa anual de 8.3 por ciento, contra 5.3 por ciento que fue la tasa de aumento del consumo privado.

Observada esta ampliación desde otro punto de vista, queda de manifiesto una transformación de la estructura de las operaciones crediticias. La participación del sector público en los saldos de los préstamos a fines de año, aumentó del 15.3 por ciento en el trienio 1954-56 al 19.5 por ciento en el trienio siguiente. Durante ese período crece también la participación del Banco del Brasil en el total de las operaciones bancarias: a fines del decenio de 1950 ya otorgaba aproximadamente la mitad del total de préstamos al sector privado. Esta ampliación del papel desempeñado por el banco oficial no excluyó de esos recursos al sector privado, ya que éste también se

Cuadro 22

FINANCIAMIENTOS AUTORIZADOS (PARA PROYECTOS DETERMINADOS) DISTRIBUIDOS POR ENTIDADES FINANCIADORAS Y SECTORES DE ACTIVIDAD, 1957-61[a]

(*Millones de dólares*)

Entidades financieras extranjeras	*Total general*	*Industria de base*	*Agricultura y ganadería*	*Industrias livianas*	*Transportes*	*Comunicaciones*	*Servicios públicos*	*Otros fines*
1957 *Total*	*492.6*	*278.9*	*35.0*	*31.4*	*41.7*	*5.6*	—	—
Internacionales—BIRF								
Oficiales	76.5	26.4	—	17.2	32.9	—	—	—
Varios								
Eximbank								
Particulares	416.1	252.5	35.0	14.2	108.8	5.6	—	—
Reducciones posteriores	—	—	—	—	—	—	—	—
1958 *Total*	*495.7*	*284.9*	—	*19.2*	*173.8*	*8.6*	*9.2*	—
Internacionales—BIRF								
Oficiales								
Varios								
Eximbank								
Particulares	310.1	199.3	—	19.2	73.8	8.6	9.2	—
Reducciones posteriores	—	—	—	—	—	—	—	—
1959 *Total*	*369.4*	*332.0*	*8.2*	*1.2*	*13.0*	—	*15.0*	—
Internacionales—BIRF	13.4	13.4	—	—	—	—	—	—
Oficiales	55.2	23.6	5.2	—	11.4	—	15.0	—
Varios	5.4	0.2	5.2	—	—	—	—	—
Eximbank	49.8	23.4	—	—	11.4	—	15.0	—
Particulares	294.8	289.0	3.0	1.2	1.6	—	—	—
Reducciones posteriores	6.0	6.0	—	—	—	—	—	—
1960 *Total*	*304.9*	*205.4*	*36.5*	*1.3*	*44.4*	*5.9*	*6.0*	*5.4*
Internacionales—BIRF	—	—	—	—	—	—	—	—
Oficiales	42.4	9.9	14.8	—	13.2	—	—	4.5
Varios	35.2	9.4	14.8	—	11.0	—	—	—
Eximbank	7.2	0.5	—	—	2.0	—	—	4.5
Particulares	264.4	193.4	21.7	1.3	31.2	5.9	6.0	0.9
Reducciones posteriores	2.1	2.1	—	—	—	—	—	—
1961 *Total*	*130.2*	*76.7*	—	*2.3*	*48.2*	*0.2*	*0.2*	*2.6*
Internacionales—BIRF	—	—	—	—	—	—	—	—
Oficiales	10.0	2.5	—	—	7.5	—	—	—
Varios	7.5	—	—	—	7.5	—	—	—
Eximbank	2.5	2.5	—	—	—	—	—	—
Particulares	118.1	72.1	—	2.3	40.7	0.2	0.2	2.6
Reducciones posteriores	2.1	2.1	—	—	—	—	—	—

FUENTE: Informes de la SUMOC.

[a] Se incluyen piezas complementarias para la industria automovilística, la de tractores y la de centrales telefónicas, así como la importación de maquinaria agrícola.

favoreció con la expansión de las operaciones de esa institución. Al acentuarse la dependencia de las empresas con respecto a los préstamos oficiales, aumentó, por lo menos en teoría, el papel desempeñado por el estado como orientador de las actividades económicas. Este punto se tratará mejor en otro lugar de este estudio.

Semejante ampliación de la proporción del producto interno bruto, correspondiente al sector público significó responsabilidades adicionales para los mecanismos de financiamiento. Aunque se haya recurrido a las fuentes tradicionales, es necesario dejar constancia de que, en su mayor parte, los recursos se obtuvieron por la vía expansionista gracias a cuantiosos déficit de caja del sector público, con el aumento consiguiente del total de los medios de pago. Los intentos parciales para contener la multiplicación de las nuevas emisiones bancarias aumentaron la importancia del banco oficial en las operaciones crediticias.

c) *El estímulo a las inversiones privadas prioritarias*

El tercer gran pilar de la política económica del Plan consistía en la concesión de mayores estímulos a las inversiones privadas que se orientasen hacia los sectores en él incluidos. Esas concesiones se pueden dividir en tres grandes grupos. En el primero, se garantizaba el acceso y se aseguraban condiciones sumamente favorables (porque suponían una reducción de los costos monetarios de inversión) para la obtención de financiamientos externos. En el segundo se concedían créditos a largo plazo, con bajo tipo de interés y períodos prolongados para empezar a pagar y para seguir amortizando, que cubrían una parte importante de la inversión fija prioritaria. En el tercero, se reservaba el mercado interno para los nuevos sectores industriales por instalar.

El primer conjunto de concesiones ya fue objeto de examen sumario. El segundo se puede apreciar con ayuda

Cuadro 23

INVERSIONES Y FINANCIAMIENTOS DE PROYECTOS DETERMINADOS INSCRITOS EN LA SUMOC, DISTRIBUIDOS POR EL PAIS DE ORIGEN, 1955-61

(*Millones de dólares*)

País	1955		1956		1957		1958		1959		1960		1961	
	Inversiones	*Financiamientos*	*Inversiones*	*Financiamientos*	*Inversiones*	*Financiamientos*	*Inversiones*	*Financiamientos*	*Inversiones*	*Financiamientos*	*Inversiones*	*Financiamientos*	*Inversiones*	*Financiamientos*
Estados Unidos	12.0		24.3		61.4		55.4	285.9	23.3	93.9	36.5	72.3	10.8	59.5
República Federal de Alemania	7.1		17.3		8.7		19.0	99.4	12.2	44.5	25.3	55.8	4.9	20.0
Francia	0.8		4.9		1.3		—	13.9	8.1	25.9	6.6	30.1	0.7	11.5
Reino Unido	5.1		2.0		6.4		0.9	3.0	4.0	21.2	3.2	10.4	1.9	3.6
Italia	2.2		1.5		1.2		0.5	19.6	3.3	30.2	2.9	34.5	0.9	8.7
Canadá	0.5		0.9		2.7		0.3	—	0.8	0.9	0.1	11.6	9.1	—
Suiza	0.9		2.1		14.7		0.6	0.3	5.6	2.4	9.1	0.2	4.6	4.6
Países Bajos	0.7		1.3		0.2		0.2	6.8	0.7	0.0	2.7	—	1.4	—
Bélgica	0.2		0.2		3.4		0.5	0.1	1.9	0.3	1.3	4.1	1.7	0.1
Japón	—		0.0		3.7		0.2	26.2	3.3	99.0	8.1	1.1	0.0	10.8
Otros países	1.8		1.2		4.5		4.9	52.2[a]	2.6	44.9	11.0	82.7[b]	3.2	9.3
Total	*31.3*		*55.7*		*108.2*		*82.5*	*507.4*	*65.8*	*369.4*	*106.8*	*304.9*	*39.2*	*130.2*

FUENTE: Informes de la SUMOC.

[a] Obsérvese que, dentro de esta cantidad, la parte correspondiente a Polonia ascendió a 20.1 millones de dólares.

[b] La gran amplitud de la categoría "Otros países" en los financiamientos de 1960 se debe sobre todo a Yugoslavia (15.5 millones de dólares), Checoslovaquia (12.2 millones de dólares), Suecia (11.8 millones de dólares), España (11 millones de dólares) y Dinamarca (10.1 millones de dólares).

Cuadro 24

OPERACIONES EN MONEDA EXTRANJERA, AVALES AUTORIZADOS, 1952-62

(*Miles de dólares*)

Sector	*Hasta 1956*	*1957*	*1958*	*1959*	*1960*	*1961*	*1962*	*Total 1952-62*	*Porcentaje*
Transportes	*24 556*	*21 992*	*43 338*	*1 953*	*33 918*	*2 700*	*43 573*	*172 040*	*24.8*
Ferrocarriles	24 556	—	—	—	—	2 700	—	27 266	3.9
Carreteras	—	4 445	5 118	—	—	—	1 200	10 763	1.6
Líneas aéreas	—	13 485	9 630	—	33 918	—	42 373	99 406	14.3
Navegación, puertos y dragados	—	4 062	28 590	1 953	—	—	—	34 605	5.0
Energía eléctrica	*41 400*	*54 413*	*15 280*	*23 629*	*4 535*	*33 639*	*3 293*	*176 189*	*25.4*
Industrias básicas	*6 955*	*30 678*	*115 298*	*124 823*	*32 581*	*5 409*	*17 517*	*333 261*	*48.1*
Metalurgia	*1 860*	*8 467*	*104 454*	*113 537*	*30 322*	*5 089*	—	*263 729*	*38.1*
Siderurgia	1 860	6 481	104 454	113 277	25 868	5 089	—	257 029	37.1
Metalurgia de metales no ferrosos	—	1 986	—	260	4 454	—	—	6 700	1.0
Construcciones mecánicas	—	219	—	—	—	—	—	219	0.0
Material ferroviario	—	1 880	—	—	—	—	—	1 880	0.3
Automóviles	2 403	9 869	10 218	4 667	1 534	320	5 167	34 178	4.9
Construcción naval	—	—	—	1 944	—	—	—	1 944	0.3
Material eléctrico	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Celulosa y papel	2 692	—	—	—	—	—	—	2 692	0.4
Química	—	10 243	—	175	300	—	12 350	23 068	3.3
Varios	—	—	626	4 500	425	—	—	5 541	0.8
Agricultura y sectores complementarios	*3 500*	*5 339*	*1 000*	*535*	*1 087*	—	*61*	*11 522*	*1.7*
Agricultura	—	—	—	535	1 087	—	—	1 622	0.2
Mataderos industriales	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bodegas y silos	3 500	5 339	1 000	—	—	—	61	9 900	1.5
Bodegas refrigeradas	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	*76 421*	*112 422*	*174 916*	*150 940*	*72 121*	*41 748*	*64 444*	*693 012*	*100.0*

FUENTE: Informes del BNDE.

del cuadro 26, que expone la distribución de recursos en moneda nacional por el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico, entidad financiadora principal. Es importante hacer resaltar que, en condiciones de acentuada elevación interna de los precios, la concesión de crédito a largo plazo con una baja tasa de interés equivalía a una subvención adicional imprevista para la formación del capital de las empresas, lo que hacía especialmente atractiva la obtención de esos préstamos.

El tercer grupo de concesiones se refería a la reserva del mercado para los productos sustitutivos. Antes de la reforma arancelaria de 1957 la reserva se basaba en el control de cambios, y la diferenciación administrativa protegía los productos de origen interno. A partir de la reforma, el mecanismo de protección se hizo más eficaz. No sólo se impusieron aranceles elevados a las importaciones, sino que en ciertas categorías se mantuvo también el control directo de la oferta de instrumentos de cambio y se reglamentó el funcionamiento del registro de productos semejantes, privilegio que una vez concedido a un sector industrial considerado maduro impedía toda importación favorecida del mismo producto, incluso si contaba con financiamiento externo.

Todavía cabría mencionar un estímulo de importancia especial para el establecimiento de la industria automovilística y de la industria de construcción naval: la concesión de divisas subvencionadas para la importación de insumos y piezas complementarias utilizadas por esos sectores, con tal que se cumplieran ciertas exigencias estipuladas en los planes propios de su desenvolvimiento.

Cuadro 25

COMPOSICION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DESTINADOS AL "PLAN DE METAS" (ESTIMACION HECHA EN 1957)

(*Porcentajes*)

	Energía	*Transporte*	*Siderurgia*	*Industria automovilística*	*Otras industrias*	*Demás objetivos*
Presupuesto federal[a]	27.4	67.8	10.06	—	6.9	60.2
Presupuestos de los estados	21.6	0.3	12.18	—	—	5.6
Recursos propios[b]	40.2	19.4	24.2	92	65.8	24.5
Financiamientos públicos	10.8	12.5	53.7	8	27.3	9.7

FUENTE: Plan de Metas, 1957.

[a] Incluidos fondos destinados a fines determinados.

[b] Incluidas las reservas y utilidades no distribuidas de las empresas estatales.

Cuadro 26

DESTINO DE LOS RECURSOS DEL BNDE, OPERACIONES EN MONEDA NACIONAL, 1952-62

(Millones de cruceros)

Sector	*Hasta 1956*	*1957*	*1958*	*1959*	*1960*	*1961*	*1962*	*Total 1952-62*	*Porcentaje*
Transportes	10 247.7	1 629.6	530.0	1 925.6	646.7	222.0	—	15 201.60	15.3
Ferrocarriles	10 027.2	1 540.2	—	1 658.6	626.7	222.0	—	14 074.7	14.1
Navegación, puertos, dragado	144.5	89.4	330.0	267.0	20.0	—	—	850.9	0.9
Otros medios de transporte	76.0	—	200.0	—	—	—	—	276.0	0.3
Energía eléctrica	3 050.7	4 668.1	5 548.8	3 583.9	1 366.6	15 703.8	10 706.1	44 628.0	44.9
Industrias básicas	1 598.6	1 838.9	5 679.7	4 339.0	11 482.6	7 175.7	3 738.8	35 853.3	36.2
Metalurgia	147.3	1 040.0	4 419.1	1 592.9	11 080.0	6 390.7	762.8	25 432.8	25.6
Siderurgia	93.0	590.0	4 039.0	1 409.2	11 040.0	6 128.0	762.8	24 062.0	24.2
Metalurgia de metales no ferrosos	12.3	450.0	249.3	13.0	—	262.7	—	987.3	1.0
Metalurgias varias	42.0	—	130.8	170.7	40.0	—	—	383.5	0.4
Construcciones mecánicas	15.0	25.0	222.8	47.0	—	82.0	36.0	427.8	0.4
Material ferroviario	50.0	—	47.0	91.8	60.0	—	—	248.8	0.3
Automóviles	194.3	187.7	421.8	1 106.6	156.0	—	—	2 066.4	2.1
Construcción naval	—	—	—	1 122.0	—	189.0	340.0	1 651.0	1.7
Material eléctrico	128.0	205.9	—	40.0	166.1	—	—	540.0	0.6
Celulosa y papel	66.7	150.0	354.0	277.1	—	84.0	—	931.8	0.9
Química	933.3	230.3	200.0	61.6	—	400.0	2 560.0	4 449.2	4.5
Varios	—	—	15.0	—	20.5	30.0	40.0	105.5	0.1
Sectores complementarios del sector agropecuario	483.9	309.1	483.2	184.0	59.1	771.0	1 328.0	3 618.3	3.6
Mataderos industriales	94.0	200.0	25.0	184.0	46.5	31.0	50.0	630.5	0.6
Bodegas y silos	299.0	109.1	458.2	—	12.6	340.0	942.0	2 160.9	2.2
Bodegas refrigeradas	90.9	—	—	—	—	400.0	336.0	826.9	0.8
Total	*15 380.9*	*8 445.7*	*12 241.7*	*10 032.5*	*13 555.0*	*23 872.5*	*15 772.9*	*99 301.2*	*100.0*

FUENTE: Informes del BNDE.

Todos estos estímulos no sólo ocasionaban una reducción del costo de la inversión, sino que también elevaban considerablemente la rentabilidad de las inversiones en los sectores prioritarios, sea porque los componentes utilizados en el proceso de la producción estaban muy subvencionados, sea porque el nivel establecido de la barrera aduanera permitía la fijación de precios sin cuidarse de la competencia. Se comprende, pues, que esta situación, por favorecer una concentración de la riqueza y de los beneficios de la industrialización haya sido tan atractiva y haya provocado entre los empresarios una acogida tan amplia a las propuestas del "Plan de Metas".

d) *Actitud frente al problema de la estabilidad*

La directriz básica del Plan queda de manifiesto si se observan las características de las medidas monetarias, cambiarias, fiscales, de salarios y de fijación de precios que se aplicaron a la corrección de los desequilibrios inflacionarios. En efecto, de la observación del uso de estos instrumentos se saca una apreciación del grado de relieve concedido, en el plano de las preocupaciones de política económica, al más amplio objetivo propuesto: la diversificación industrial. Ello indica con claridad la subordinación de las medidas en materia de estabilidad al logro de los objetivos de transformación de la economía.

Por la observación de las medidas a corto plazo se verá que, en lo tocante a la inestabilidad, se preveían medidas estabilizadoras en el grado en que no afectaran a la consecución de los objetivos propuestos. En esta oportunidad la elección fue clara en favor del desarrollo industrial. A decir verdad, no hubo una acción paralela, aunque fuera condicionada, para contener los desequilibrios. Los instrumentos cambiarios, la política crediticia, la política presupuestaria, etc., que directa o indirectamente tenían que ver con los desequilibrios, casi siempre estuvieron orientados a fines diversos que la contención del alza de precios. No se les dio un funcionamiento paralelo en armonía con una hipótesis de estabilidad. Como se verá más adelante, las medidas instrumentales en estas materias estuvieron encaminadas fundamentalmente a proporcionar un sistema eficaz de financiamiento para el Plan, y a crear condiciones políticas favorables para su ejecución.

A decir verdad, no sólo se subordinaba la política "antiinflacionaria"[84] de ese período al Plan, sino que éste en su formulación llevaba implícita una intensificación del alza de precios. De un esfuerzo cualitativo de transformación en tal profundidad surgirían forzosamente desajustes parciales, imposibles de predecir con el sistema más riguroso de planificación y mucho menos con los empíricos sistemas que se estaban utilizando.

Sin embargo, no era ese el aspecto más importante del potencial inflacionario del Plan. A falta de un programa de ahorros voluntarios utópico en un país subdesarrollado, el esfuerzo industrial previsto suponía implícitamente la formación de ahorros obligados y la probable

[84] Se usa el término aquí para englobar todas las medidas que tenían la atenuación del alza de precios como motivación o justificación principal. Su inclusión se basa no en su racionalidad sino en su motivación. Por lo tanto, con este carácter se considera un conjunto de medidas que, las más de las veces, procuraban combatir la inflación en sus efectos finales (contención de precios) y tendían a aplazar el alza del nivel de precios sin eliminar los factores mediatos a que obedecía.

activación de los mecanismos de propagación de las presiones inflacionarias.

Partiendo del cálculo de que las inversiones del Plan sólo representarían el 40 por ciento de las inversiones del sector público, y que un tercio de estas inversiones tendrían que financiarse con recursos externos, o sea, no necesariamente por un alza de precios, se ha sostenido que, en tales condiciones, la ejecución del Plan no tenía por qué intensificar los movimientos inflacionarios: el alza de precios obedecería a errores de los dirigentes de la política económica. Sin embargo, el argumento no parece convincente, incluso si se acepta una cifra que hace tabla rasa de las inversiones inducidas por el Plan y que no considera los plazos medios más dilatados de gestación de las inversiones propuestas. Es como decir que el "Plan de Metas" en buena medida ocuparía el lugar de otras inversiones que se dejaron de efectuar, cuando en realidad vino a añadir, en términos absolutos, nuevas responsabilidades al sector público en el proceso de ahorro e inversión.

Cualquiera que haya sido la comprensión de las consecuencias posteriores, la escasa preocupación por el problema general de la estabilidad queda de manifiesto por el hecho de que no se consideró el anterior movimiento inflacionario y que se propuso un esfuerzo más de inversión en proyectos de larga maduración sin la búsqueda rigurosa del correspondiente programa de financiamiento. A lo largo de la ejecución del Plan, al hacerse relativamente menos favorables las condiciones externas e intensificarse ciertos desequilibrios, vendría a confirmarse la posición secundaria y auxiliar de la política "antiinflacionaria".

Sea cual sea el grado de autonomía que se conceda a la decisión política en la implantación del "Plan de Metas", es indiscutible que en vez de reducir la cuantía de la inversión para tratar de atenuar el movimiento inflacionario, esa decisión fue en el sentido de confirmar el esfuerzo. La tarea de eliminar los obstáculos a esa trayectoria se entregó a medidas a corto plazo, las cuales debían aplazar y amortiguar los movimientos inflacionarios en todo aquello en que perjudicasen a los programas a largo plazo.

En suma, la presencia de un proceso inflacionario y el empeoramiento relativo de las condiciones externas al parecer debían hacer imperativo el logro de la estabilidad. En cambio, el Plan no pareció atribuir importancia al problema; por el contrario, en la medida en que pudo haber cierto "radio de maniobra" en el momento de su formulación, sus decisiones tendieron a agravar más ese proceso inflacionario con la inclusión de inversiones cuya urgencia y prioridad eran discutibles, tales como la construcción de la nueva capital. Además, a lo largo de la ejecución del Plan aparecerán actuando en favor de la industrialización los instrumentos monetarios, cambiarios y fiscales, los cuales subordinarán el problema de la estabilidad a la industrialización de dos maneras. Por una parte, aportarán al esfuerzo de inversión un programa pragmático de financiamiento, llenando en gran proporción la laguna de un mercado de capitales que no existía. Por otra, tratarán de atenuar las consecuencias más perturbadoras del proceso inflacionario a fin de mantener las bases de apoyo político al Plan; sin embargo, no les asustará la intensificación de los movimientos inflacionarios siempre que su acción sea objetivamente importante para la consecución de los objetivos del Plan. Al mismo tiempo, con la adopción de medidas que en su mayor parte sólo aplazaban el problema, ya que sólo contenían los efectos más visibles del sistema, trataban de reducir al mínimo el desgaste político ocasionado por la inflación. Es preciso tener presente que la orientación de las medidas a corto plazo en estos dos sentidos antagónicos confiere carácter paradójico a la actuación general frente al problema inflacionario en la segunda mitad del decenio de 1950. Sin embargo, se hace más comprensible la adopción simultánea de medidas contradictorias recordando la prioridad de los objetivos a largo plazo y que a tales instrumentos se encargaba, por una parte, la función de allegar recursos por las líneas de menor resistencia y, por otra, la de sostener políticamente el programa.

No se insistirá bastante en que el conjunto de consecuencias prácticas de esta política de armonización de elementos contradictorios se debe al rápido crecimiento económico alcanzado. El dinamismo de la economía brasileña absorbía parte de las tensiones, en la medida en que hacía posibles niveles cada vez más altos de inversión sin ocasionar a otros sectores de la economía una pérdida absoluta de ingresos. El ingreso real del trabajador urbano no descendió y, en fin de cuentas, ningún sector perdió terreno en términos absolutos. Al permitir un reajuste en el margen y aplicando medidas aparentemente contradictorias, el crecimiento económico hizo compatible un proceso de transferencia forzada de los recursos generados adicionalmente hacia el sector público y las empresas (lo que era uno de los objetivos de la política a corto plazo), con la prevención de las fluctuaciones acentuadas de los niveles de consumo de los asalariados (mediante intentos de mantenimiento de los precios de los productos de subsistencia).

Lo dicho no significa que el gobierno tuviese conciencia de lo que realizaba por medio de los instrumentos monetarios, fiscales y de control de precios y salarios. En estas materias actuó a tientas, de la manera más empírica. Unicamente ahora, al mirar hacia atrás, quedan al descubierto esas dos características del manejo de los instrumentos. Asimismo, de la observación de la evolución seguida se entiende la razón de las medidas adoptadas sin ningún plan básico. Las cosas ocurrieron como si la evolución anterior hubiese obligado a continuar la transformación estructural y hubiese dispuesto las condiciones para la ejecución de una política en apariencia paradójica.

En esta situación se encuentra la política sobre precios que se adoptó en ese período. Por diversos arbitrios se procuró ofrecer resistencia a los reajustes de precios de los artículos básicos de subsistencia o de los insumos que se consideraban importantes para determinar la estructura de costos. En el período del Plan pudo observarse, pues, una continuación de los esfuerzos de mantenimiento de los precios de subsistencia mediante la aplicación de controles directos, esfuerzos que tradicionalmente habían tenido escaso resultado. Se han criticado tales medidas por considerárselas desestimuladoras de la producción primaria. Otros hacen resaltar su inoperancia. Sin entrar a discutir la validez de estas críticas, hay que recalcar que, si por una parte los controles directos de precios no consiguieron beneficiar a la larga a los consumidores urbanos a expensas de los productores rurales, y tampoco dieron lugar a la eliminación del alza de precios, por otra parte no es menos cierto que de los reajustes de las escalas de precios algún beneficio resultó para los consumidores. El hecho de que los precios agrícolas se man-

tuvieron inalterados, aunque fuera por períodos reducidos, contribuyó a mitigar hasta cierto punto las demandas de mayores salarios, por más que esto significara trasladar al porvenir las presiones acumuladas. He aquí un buen ejemplo de la tendencia a aplazar la lucha contra los desequilibrios mediante la atenuación de algunas de sus consecuencias más visibles.

En todo caso, la crítica de los controles de precios no debe hacer olvidar que, antes que esas prácticas pierdan estimación debido a la mejor organización de los productores y comerciantes, ellas dan a la opinión pública la seguridad de que sus intereses se tienen en cuenta y que no se encuentran sin protección frente a las maniobras alcistas, lo que constituye la finalidad política esencial de esas medidas. Si en lo relativo a los precios agrícolas el programa de mantenimiento tuvo éxito reducido, el gobierno alcanzó mejores resultados en cuanto a otros aspectos. El ejemplo más sobresaliente es el de los alquileres; éstos estaban sujetos a una legislación de defensa del arrendatario y de mantenimiento al mismo nivel de los alquileres ya convenidos en contrato. Otro ejemplo se encuentra en las tarifas del sistema estatal de transporte y comunicaciones. Este sector concedió precios políticos, lo que equivalía a dar una amplia subvención a la partida de transporte en el presupuesto doméstico de amplios segmentos de la población urbana.

En cuanto a otros gastos de transporte, el estado les entregó subvenciones indirectas al concederles tipos de cambio subvencionados para las importaciones de petróleo y productos derivados. Por otra parte, el gobierno se empeñó en que los artículos importados a un tipo de cambio favorable se mantuviesen ampliamente subvencionados mientras durase el "Plan de Metas", resistiéndose a reajustar el tipo de cambio de estas importaciones. Con algunos de estos productos (por ejemplo, el trigo) procuraba disminuir las repercusiones alcistas en el presupuesto doméstico. Con otros, como el papel de imprenta y celulosa, buscaba directamente el apoyo político de grupos influyentes en la opinión pública. Por último, en ciertos casos (petróleo y productos derivados) aspiraba, mediante subvenciones directas a los productores, a servir indirectamente a los consumidores. En relación a estos productos el gobierno mantuvo un tipo de cambio subvencionado y se esforzó por evitar su reajuste frecuente. Tales prácticas se tradujeron en una política de estímulo al consumo de esos bienes, la cual en muchos casos no era aconsejable dentro de las circunstancias brasileñas (trigo, gasolina para automóviles de turismo). De todos modos, tuvieron efectos favorables, aunque reducidos y fluctuantes, en la defensa del salario real, pues, de algún modo ayudaron a mantener relativamente inactivos ciertos mecanismos de propagación. Bajo otros aspectos de la política de precios se puede advertir en los actos gubernamentales el influjo de una preocupación por obtener apoyo político. Los precios de algunos insumos (acero y energía eléctrica) se mantuvieron relativamente estancados, lo que benefició a las industrias consumidoras, si bien creando mayores problemas para el financiamiento de las empresas de aquellos sectores.

Otro excelente ejemplo consiste en la actitud adoptada frente a las exportaciones. El gobierno, pese a su interés manifiesto por lograr que se ampliase la capacidad de la economía para importar, mantuvo sin reajustar, por largos períodos, las bonificaciones pagadas a los exportadores de productos primarios, desestimulando las exportaciones de esos bienes. Procedió de tal manera para evitar la inmediata elevación interna de los precios y la restricción a corto plazo del consumo de dichos productos. Cosa curiosa, se pueden comprobar medidas que al mismo tiempo elevan la remuneración de las exportaciones y aplican controles restrictivos a la primera señal de escasez interna.

Paralelamente a esta política de mantenimiento de los precios mediante la aplicación de controles directos, se registran intentos del sector público de intervenir en el sistema de comercialización o de sustituirlo, intentos coronados por un éxito muy reducido.

Vistas en su conjunto, las prácticas de efecto inmediato en relación a los precios se encaminaban a obtener apoyo político para la acción gubernamental; pero, al dejar acentuarse los desequilibrios internos del sistema, creaban por otros mecanismos derivados (déficit de las empresas productoras de insumos básicos, expansión de las importaciones subvencionadas, etc.) problemas para la ejecución de la propia política a largo plazo. Sin embargo, eliminaron obstáculos a la adopción de otras prácticas más importantes para el logro de dichos objetivos. Esto tiene especial importancia en lo relativo a la política de mantenimiento de los sueldos (de los funcionarios públicos y de los obreros industriales). Durante el período del Plan se procuró mantener constantes los sueldos nominales y se hizo resistencia a la concesión de reajustes, con lo que se facilitó la captación de los ahorros obligados de los sectores de ingresos contractuales. Sin embargo, es bastante válida la suposición de que, sin aquella política de precios caótica y paradójica, el poder público difícilmente hubiera logrado mantener por períodos tan largos las escalas de sueldos, impidiendo así durante el desarrollo del Plan alzas de costos perturbadoras de los programas en curso. Salta a la vista que el factor principal para el éxito de esta política fue la presencia de una oferta flexible de mano de obra sin un alto grado de organización sindical; sin embargo, esa política de precios explica en parte el comportamiento de los sueldos, que tuvo indiscutible importancia para la obtención de elevadas tasas de inversión y para contener, con relativo buen éxito, el movimiento inflacionario.

Otro aspecto en que la política económica de ese período estuvo claramente ligada a la eliminación de los obstáculos para la ejecución del Plan a largo plazo (creando en virtud de su acción de carácter inmediato mayores problemas para los períodos posteriores) consistió en las operaciones cambiarias que exploraban líneas de crédito a corto plazo para el financiamiento de las importaciones corrientes o los pagos financieros internacionales. Al manifestarse la tendencia al alza del tipo de cambio en las subastas de categoría general, se prefirió realizar las operaciones de "canje" o "swap" ya mencionadas a retirar divisas del mercado financiero (que disfrutaba de un tipo de cambio inferior al de la categoría general). Semejante operación permitió, a corto plazo, mantener estable el tipo de cambio en los dos mercados y obtener recursos adicionales en moneda nacional (diferencia entre el tipo de venta de las divisas en la categoría general y el tipo convenido en la concertación de los "canjes"). Sin embargo, esto creó cuantiosos compromisos de pagos a corto plazo, para los cuales no se disponía de las correspondientes divisas. Además, el sector público corría el riesgo de tener que liquidar los "canjes" comprando divisas a precio más elevado. De todos modos, con esta práctica se desviaba la presión sobre el tipo de cambio y el crucero se sostenía sobrevalorizado.

Al examinarse la política presupuestaria y los medios para financiar los déficit del Tesoro, quedan de manifiesto otros aspectos más de la política económica contemporizadora. Su actitud frente a las distintas partidas de gastos públicos confirma los comportamientos observados en otros campos; por ejemplo, en ese período los funcionarios públicos experimentaron una disminución de sus sueldos reales al quedar contenidas sus aspiraciones de mejoramiento. En los años de reajuste, las demandas no contenidas de salarios repercutían ampliamente en el nivel de los gastos públicos, amplificando los desequilibrios presupuestarios. Aunque esa política en materia de remuneración dio lugar, en parte, a un deterioro de los servicios públicos tradicionales, que vieron perjudicada su oferta cuantitativa y cualitativamente, el gobierno consiguió ahorros reales de esa manera. Formando contraste con esta política de remuneración aplicada a los funcionarios públicos, se amplió de manera más que proporcional la partida de transferencias de la estructura de gastos. Por una combinación de mantenimiento de precios políticos en el sistema de transporte y comunicaciones con la atención a las presiones de los grupos asalariados de esos sectores, que fuera de ocupar una posición estratégica poseen larga experiencia en la organización sindical, el gobierno asumió pesados compromisos financieros por ese concepto, sea en la administración de sus propias empresas, sea dando apoyo a compañías de navegación marítima y aérea del sector privado. Por último, en lo relativo a los gastos de capital, éstos reflejan con fidelidad en su cuantía la composición de los objetivos propuestos en el "Plan de Metas", ya que los fondos consignados se mantuvieron sin vacilaciones. Es importante destacar que se mantuvieron las inversiones tradicionales (realizadas fuera del Plan), que servían para apaciguar las reivindicaciones políticas de otros sectores y regiones no dinamizados.

Semejante política presupuestaria hizo ampliarse la participación de los gastos públicos en el producto nacional. No habiendo un sistema adecuado de financiamiento, ello provocó la aparición de déficit importantes y se transformó en uno de los principales mecanismos de expansión de los medios de pago en la segunda mitad del decenio.

En tales circunstancias, la aparición de déficit en ese período no se puede cargar a cuenta de la estructura tributaria federal. Esta se hallaba constituida por tributos de base impositiva dinámica (ingresos de las empresas y los individuos; consumo de productos industriales; consumo de lubricantes y combustibles; consumo de productos importados; y movimiento financiero), por lo que tendería a ampliar de manera más que proporcional el ingreso fiscal en una economía en vías de desarrollo, siempre que los impuestos tuviesen tasas *ad valorem*. No ocurría otro tanto con la unidad política de menor dimensión, el municipio (lo que, entre otras cosas, dio lugar en 1961 a una transformación constitucional del sistema de división de las contribuciones entre las tres esferas político-administrativas, a fin de vigorizar la situación fiscal de las municipalidades). En suma, la estructura tributaria federal fue flexible frente al alza de los precios y la modificación de la composición del producto. Con respecto al ingreso tributario, la política económica del decenio fue afirmativa dentro de las líneas usuales del sistema fiscal brasileño y actuó de manera eficiente. En el curso del período, las bases impositivas restantes adquirieron carácter *ad valorem*, o se procuró su reajuste frecuente. Se anticiparon los plazos de recaudación de las contribuciones; y en cierta medida se amplió la base tributaria y las cuotas impositivas. En consecuencia, la carga fiscal aumentó a lo largo del decenio de 1950. A este respecto la política económica funcionó de manera adecuada para establecer un programa satisfactorio de financiamiento gubernamental; pero fracasó en lo relativo a los precios de los servicios públicos, en especial las tarifas de transporte. Los factores antes señalados hicieron inflexible esta partida de ingreso corriente, dando lugar en parte a los déficit de este sector, que llegaron a representar alrededor del 50 por ciento del déficit federal.

Cuadro 27

COSTO DEL PROGRAMA DE RETENCION DEL CAFE, 1954-62

Año	*Valor del crecimiento de las existencias (miles de millones de de cruceros)*	*Porcentaje del producto interno bruto*
1954	3.4	0.61
1955	5.9	0.85
1956	1.2	0.14
1957	11.4	1.07
1958	26.9	2.05
1959	49.6	2.77
1960	49.0	2.05
1961	31.9	0.91
1962	110.3	—

FUENTE: SUMOC (datos aproximados).

Pero la ampliación de los gastos públicos hubiera hecho aparecer un déficit en el ejercicio presupuestario a pesar de ser satisfactoria la recaudación fiscal, e incluso postulando una fijación de las tarifas de transporte más de acuerdo con la realidad. El análisis de la manera cómo se financiaron los desequilibrios pone de manifiesto, en más de un aspecto, la política de seguir las líneas de menor resistencia para la ejecución del "Plan de Metas".

El programa de financiamiento del déficit gubernamental, fuera de una pequeña proporción atendida mediante la colocación de bonos del Tesoro, descansó en la expansión de los préstamos del Banco del Brasil al gobierno. Sin embargo, no cabe pensar que el crecimiento de las deudas del sector público con el sistema bancario refleje fielmente el factor primario de expansión de los medios de pago que representaban los déficit del gobierno. El sector público contó en el Brasil con una fuente más de recursos de carácter tributario, emanados del control del sistema cambiario de tipos de cambio múltiples. La diferencia entre los tipos de cambio de importación y de exportación hizo las veces del inexistente impuesto de exportación. El monto de la diferencia fue especialmente elevado con respecto a los productos de mayor productividad (café y cacao). Con los recursos así obtenidos se procedía al pago de subvenciones (al trigo, papel, fertilizantes) y se garantizaba el programa de adquisición de los excedentes de café destinado a resguardar el precio internacional del producto. El costo de la política de retención del café se puede apreciar en el cuadro 27. El saldo líquido sobrante después de estas operaciones constituyó en realidad una fuente más de recursos para financiar el déficit de las arcas fiscales. Por consiguiente,

el saldo de utilidades cambiarias atenuaba a modo de tributo extrapresupuestario la repercusión que las deudas de caja del Tesoro tuvieran sobre los medios de pago. La cuantía de tales saldos dependía de tres elementos básicos: el recargo medio pagado por los importadores (utilidad media); la bonificación pagada a los exportadores; y la producción exportable de café. La política cambiaria ejercía un control importante con respecto a los dos primeros elementos. Tratando de impedir que la desvalorización externa del crucero acelerase el alza interna de precios, la política cambiaria procuró mantener lo más estable posible el tipo de cambio. Al manifestarse la tendencia alcista, el gobierno se esforzó por detenerla con una mayor oferta de divisas, comprometiendo para ello las principales líneas de crédito a corto plazo. Del mismo modo, trataba de mantener el tipo de cambio aplicado a las importaciones subvencionadas. Esa orientación se reflejaba en los ingresos del fondo de utilidades de cambio, además de afectar directamente los ingresos aduaneros (el dólar fiscal estaba relacionado con los recargos cambiarios). En cuanto al segundo elemento, esto es, las bonificaciones pagadas a los exportadores de café, el gobierno procuró mantenerlas fijas el mayor tiempo posible. Sin embargo, los agricultores y exportadores de café, como grupo de presión organizado, no sólo pudieron en muchas ocasiones obtener reajustes de la bonificación pagada, sino que disfrutaron, además, de la garantía de compra de toda la producción cafetalera. Semejante política, fuera de no desestimular la expansión de la producción en las tierras antiguas, pues la tasa se formaba en el punto adecuado para mantener la rentabilidad de esas regiones, convirtió el cultivo del café en la nueva frontera agrícola en una actividad primaria de alta rentabilidad, creando por consiguiente un ciclo expansivo en la oferta interna del producto. Si es criticable esta política que dio lugar al empleo irracional de los factores y a la ampliación ulterior de los problemas financieros, no hay que olvidar que ella sirvió de base para la transferencia de los recursos generados en el sector de exportación hacia las actividades industriales. De todos modos, el reajuste de las bonificaciones y las fluctuaciones de la producción de café introdujeron en el financiamiento del sector público un elemento perturbador más, que a veces hasta llegó a ampliar el desequilibrio presupuestario (1959).

Esta vulnerabilidad fiscal fue, en cierto sentido, una contrapartida de la posibilidad que ofrecía al gobierno el café (en vista de la elevada productividad de su cultivo en la nueva frontera agrícola) para captar parte de los ingresos del sector y estimular el proceso de industrialización sustitutiva.

La diferencia entre el aumento de las deudas federales con el sistema bancario y el saldo líquido de las utilidades del cambio daban, pues, la dimensión del verdadero desequilibrio de las cuentas gubernamentales. Absorbida por el sistema bajo la forma de expansión primaria de los medios de pago, representaba una forma de tributación indirecta aplicada, por medio del movimiento inflacionario, a los sectores sin mucha capacidad para defender sus niveles de ingreso real.

Cabe imaginar diversos sistemas posibles de financiamiento encaminados a afectar el nivel de precios en grado menor de lo que ocurrió, en el caso brasileño, con la forma adoptada de cobertura de los desequilibrios gubernamentales. Sin embargo, la viabilidad política de esos sistemas sería probablemente nula, y esta afirmación queda bien corroborada con el fracaso de la política que entrañaba el conocido programa de estabilización propuesto a fines de 1958.

Un primer enfoque posible consistiría en una ampliación de la carga tributaria; sin embargo, la observación revela que esta línea se explotó intensivamente y que las modificaciones tributarias ampliaron la carga fiscal. Los resultados obtenidos representaban probablemente el límite de las presiones tributarias que el sistema estaba dispuesto a aceptar. Para una elevación de la carga tributaria en mayor grado hubiera sido menester una reforma en profundidad de la estructura del sistema tributario (captando recursos de las reservas de las empresas, haciendo tributar intensamente a las altas categorías de ingresos y modificando la estructura de los gastos personales). Ello equivaldría a transferir al fisco los ahorros de las empresas y a restringir las pautas individuales de consumo. Es ocioso insistir en lo ilusorio de tales medidas frente a las fuerzas que actuaban en el sistema.

Otra posibilidad consistiría en que el estado, mediante operaciones de crédito a mediano y largo plazo, procediera a captar parte de los ahorros del sector privado. Un sistema de ese tipo hubiera sido viable en otras condiciones, garantizándose un tipo satisfactorio de interés y la defensa contra la desvalorización. En realidad, tal sistema acaso hubiera sido viable si la economía no hubiera estado atravesando una fase de expansión con crecientes oportunidades de inversión, frente a las cuales los recursos de las empresas se mostraban insuficientes.

En fin, se hubiera podido modificar la distribución del crédito bancario, de suerte que la ampliación de los préstamos al sector público no redundase en una expansión paralela del crédito a las empresas. Esta posibilidad fue ensayada por la política monetaria; pero pronto quedó rechazada en vista de la propia orientación del Plan, de los procesos de producción más prolongados y por ende más capitalistas y de la base política en que el Plan se apoyaba. Incluso pudo observarse en el gobierno una actitud prudente ante las expansiones secundarias del crédito al sector privado como las que exigía el financiamiento de su capital de explotación. Por otra parte, la actitud del sector público no hubiera podido ser otra, habida cuenta de la estructura de intereses existente. Sin insistir en esta materia, basta con señalar de paso que la vulnerabilidad y rápida reacción del sector privado a todo intento de aplicarle una política de restricción de créditos quedaron de manifiesto, en el caso brasileño, por la dependencia casi absoluta frente al crédito bancario en que se hallaba el capital de explotación de las empresas. Por estar en una etapa de progreso económico, los fondos de las empresas se comprometían en la adquisición de activos fijos, aumentando la intervención bancaria en las operaciones corrientes y creando una aguda sensibilidad del sector privado a toda reducción de créditos.

Se comprende, pues, que el sistema expansionista de los medios de pago, que se apoyaba en el déficit del sector público y originaba elevados costos sociales por recaer principalmente sobre las clases de ingresos contractuales, surgía de una síntesis de intereses diversos, los cuales en cierto modo convergían en el mantenimiento del movimiento inflacionario. No obraban así porque conscientemente esperasen extraer ventajas de la inflación, sino porque sus posiciones dentro del proceso eco-

nómico los llevaban a formular la política económica siguiendo las líneas de menor resistencia, las que tendían a confirmar el movimiento inflacionario. De todos modos, es indiscutible que este resultado, aunque no fuera buscado conscientemente, sirvió de manera admirable a los intereses del sector industrial, que dominaban en el panorama político.

En suma, lo dicho no significa que hayan perseguido directamente la inflación como instrumento, pero sí que ésta surgió de la estructura e interacción de sus intereses, que dirigían la política económica. Al asegurar a ese sector el acceso al crédito, al mantener los salarios, al proporcionar subvenciones e incentivos a las importaciones de bienes de capital, el sistema ofreció al sector privado un esquema satisfactorio de ahorros e inversiones, que permitía explotar las oportunidades industriales creadas con la evolución del proceso de sustitución de importaciones, lo que en cierto modo reposaba en el alza de precios. La inflación resultante, fruto de la política económica expuesta, permitió que el gobierno y las empresas captasen parte del incremento del producto de la economía mediante una redistribución represiva de ingresos.

Ya se señaló que el alza de precios obedeció a la convergencia de un conjunto de fuerzas tendientes a complementar y completar el proceso de diversificación industrial del país. En el plano de la política económica, obedeció a la orientación de ésta por las líneas de menor resistencia mediante la implantación del sistema de financiamiento más viable frente a las condiciones objetivas del país, que canalizaba energías en la dirección enunciada en el Plan. Tales prácticas fueron compatibles en ese período con el desarrollo económico, por cuanto el prolongado proceso inflacionario no acarreó en esos años los perjuicios indicados teóricamente,[35] y la economía disfrutó de una elevada tasa de crecimiento del producto y alcanzó una etapa de profunda integración industrial.

Es claro que, teóricamente hablando, esos resultados se hubieran podido obtener con un sistema más racional, más ajustado y que no acentuase a tal punto los desequilibrios, y con una actitud menos desdeñosa hacia una tasa anual de inflación superior al 20 por ciento. Además, no hay que olvidar que en ese período, y en gran parte como resultado de esas prácticas, se crearon mayores problemas para la etapa ulterior, entre los cuales se debate actualmente la economía, como se indicará más adelante.

No obstante, habida cuenta de que el desarrollo no es un modelo de laboratorio sino un proceso histórico vivido por una sociedad y marcado con todas sus características, cabe preguntarse si tiene sentido enunciar juicios valorativos o morales sobre un mecanismo político que se mostró tan eficaz, por lo menos en relación a los objetivos declarados en esa etapa.

4. El saldo del período

La terminación del "Plan de Metas" coincide en cierto modo con el final del largo proceso de diversificación industrial, atravesado por la economía brasileña con arreglo al modelo de desarrollo mediante la sustitución de las importaciones. La industrialización inducida por el estrangulamiento interno, que caracteriza el modelo, se inició con la crisis de 1929 y llegó a su coronación y sublimación en la segunda mitad del último decenio. En este período, de conformidad con el Plan, se superaron las tasas anteriores de crecimiento de la economía. En el período 1957-61 el producto interno bruto aumentó en 7.9 por ciento al año, contra 5.2 por ciento en el quinquenio precedente. Ese resultado obedeció al esfuerzo concentrado de inversión en la construcción de un sistema industrial verticalmente integrado, en que tuvieran presencia e importancia los sectores productores de bienes de capital y de insumos básicos. Aunque en esta estructura aun se observen desconexiones, lo esencial quedó realizado: desde el punto de vista cualitativo, el Brasil entró en el decenio de 1960 con un perfil industrial de economía madura.

Para la evolución posterior de la economía lo más significativo fue el acentuado proceso de sustitución de la importación de bienes de capital. El coeficiente de participación de estas importaciones en la oferta interna de bienes de capital descendió del 54 por ciento en 1949 al 33 por ciento en 1958. Dada la flexibilidad de la industria ya instalada de construcciones mecánicas y la presencia de cierta capacidad no utilizada en ese sector, cabe pensar que, una vez resueltos algunos problemas (deficiencias tecnológicas, falta de financiamiento interno de las ventas, etc.), basten reducidas inversiones complementarias para que la sustitución en materia de bienes de capital, ya potencialmente realizada, sea muy superior a la indicada por el coeficiente señalado. En un estudio reciente de la CEPAL[36] se indica que, con las instalaciones industriales existentes, se podría producir internamente el 80 por ciento de los bienes de capital necesarios para la expansión de los sectores básicos. Paralelamente a la industrialización, puede observarse en ese período la supremacía del sector urbano y la confirmación de su conquista de los mecanismos de decisión política. De la conjunción de estos dos factores resulta para la economía, por primera vez, la posibilidad de definir la trayectoria de su futura evolución con gran independencia de las relaciones con el resto del mundo. Existen ya algunas de las condiciones previas para un proceso de desarrollo autosustentado e independiente.

Sin embargo, la enunciación de estos aspectos no significa que la industrialización por medio de la sustitución haya configurado una economía desarrollada. Al mantener, por diversos conceptos, aparte del progreso económico al sector primario, a las regiones menos desarrolladas y al segmento mayoritario de la población, la evolución económica acentuó los desniveles sectoriales, regionales y sociales. Sin embargo, al mismo tiempo creó las condiciones previas para la corrección de esas disparidades, al montar una estructura industrial integrada.[37]

La acentuación de los desequilibrios estructurales durante la última etapa del proceso de sustitución de las importaciones en el Brasil se puede resumir como a continuación se expone. Es verdad que la oferta de productos agropecuarios aumentó a razón del 4.6 por ciento al año

[35] Werner Baer "Inflação e eficiência econômica no Brasil", *Revista Brasileira de Ciencias Sociais*, Vol. III, No. 3, aduce pruebas convincentes de que la inflación brasileña no produjo en ese período los perjuicios clásicos que se le atribuyen.

[36] *Los equipos industriales básicos en el Brasil, op. cit.*, p. 5.

[37] Téngase presente que crear las condiciones previas no quiere decir que haya una solución probable cercana. En el caso brasileño, los indicios no parecen indicar que el sentido de la evolución próxima sea en el sentido de corregir las disparidades. Hasta donde se puede aventurar una previsión, todo parece indicar para el futuro inmediato la acentuación de las disparidades sectoriales y sociales.

15

entre 1947 y 1961, tasa algo superior al ritmo de expansión demográfica (3.1 por ciento), pero la productividad física media de la tierra prácticamente quedó invariable, de suerte que la expansión de la oferta obedeció sobre todo a la ampliación de la frontera agrícola. Durante el último decenio, la población "ocupada" en el sector primario creció en más de un 41 por ciento, por lo cual el producto obtenido por hombre utilizado en la agricultura se mantuvo prácticamente estancado. A los precios de 1949, el producto por habitante del sector primario registró de 1950 a 1960 un mejoramiento del 10 por ciento. El estudio de los datos globales oculta, es cierto, el progreso alcanzado en algunas regiones agrícolas; de todos modos, incluso con esa reserva, los datos arriba señalados indican claramente el amplio desnivel que existe entre el sector primario y el urbano, lo que es particularmente dramático por cuanto más de la mitad de la población brasileña se encuentra en ese sector estancado.

Los desniveles regionales se explican históricamente por la presencia en el territorio brasileño de distintos sistemas económicos de exportación primaria, y por el hecho de que uno solo de ellos, el de la región centro-sur, haya generado un proceso de sustitución de las importaciones. La relativa autonomía de la evolución de este foco no puso en marcha sino tardíamente un proceso de integración horizontal. Sólo en los últimos años empieza a configurarse un movimiento expansivo de la región más desarrollada, y paralelamente una activación de las antiguas regiones estancadas. Sin entrar a averiguar el por qué de este fenómeno, las cifras siguientes ilustran la extensión de las actuales disparidades de región a región. En 1959 el ingreso por habitante del estado más rico de la región nordeste (en la cual vive aproximadamente la tercera parte de la población brasileña) equivalía al 30 por ciento del ingreso medio de São Paulo, el foco dinámico. En el mismo año, el ingreso por habitante del estado de Guanabara, el más rico del país, fue superior en 76 por ciento al de São Paulo; en tanto que el de Piauí, el más pobre, sólo llegaba al 16.2 por ciento.

En lo relativo a las disparidades sociales, son escasos los datos para caracterizarlas con precisión; sin embargo, se cree probable que los desniveles sociales se ampliasen en el curso del proceso industrial.[38] No se trata aquí de los aspectos evidentes que surgen de la combinación de los dos desniveles antes citados; lo que se quiere destacar es que, a pesar del vertiginoso crecimiento industrial, durante el decenio 1950-60 se crearon empleos industriales con un ritmo inferior al de la expansión demográfica. En ese decenio el empleo en la industria aumentó en 29 por ciento, mientras que la población creció en 37.2 por ciento. Ese resultado, unido al éxodo de la población de los campos y su gravitación hacia las ciudades, dio lugar a la formación de un sector terciario ocioso donde se deposita parte importante de la población urbana brasileña. Su magnitud aún está por definir, pero su presencia es visible en el crecimiento demográfico de una periferia urbana pauperizada. En cierta medida, esta oferta abundante de mano de obra no calificada perjudicó a las negociaciones de salarios de esos trabajadores. En cambio, la especie de industrialización realizada tendió a favorecer, en cuanto a oportunidades de empleo y aumentos de salarios, de manera más que proporcional a la mano de obra calificada. Supóngase, pues, que en 1950 poco más del 60 por ciento de la población urbana estuviera integrada en el sistema de alta productividad; que, a la luz de los datos citados, esta proporción probablemente se redujo en el último decenio; y que el 55 por ciento de los habitantes, que forman la población rural, se encuentran a un nivel muy inferior al de la población urbana: todo esto da la medida de la escisión que existe en la sociedad brasileña. Téngase presente, además de la situación de los desniveles sociales, que éstos no tienden a verse mitigados por la política de inversiones y gastos sociales del sector público. Las poblaciones dejadas al margen del proceso económico, y dada su incapacidad de expresión en términos económicos y consiguiente mala organización política, no han encontrado hasta ahora participación en los incrementos de productividad de la economía. En muchos casos, cuando provienen del abandono del campo, empeoran de situación económica debido a la inercia obligada de las zonas de precipitación urbana.

Es verdad que la comprobación pública de los desniveles y la correspondiente toma de conciencia de las disparidades constituye el tema que anima el escenario político brasileño en los últimos años; pero es difícil afirmar que haya constituido la nota dominante de la evolución económica anterior.

Además del mencionado problema, del período del Plan se pueden extraer otros dos datos de importancia para la comprensión de los problemas de política económica en el último trienio.

En primer lugar, recuérdese lo que se podría denominar el "agotamiento" de las posibilidades de financiar el proceso de formación de capital por medio de la inflación. Ya se señaló, en lo relativo al problema inflacionario, que a lo largo del "Plan de Metas" se procuró atenuar sus efectos más inmediatos, manteniéndose al mismo tiempo el núcleo de decisiones que alimentaban ese mismo proceso. Esa política fue posible gracias al éxito del Plan que, con el rápido crecimiento económico, mitigó las tensiones surgidas del conflicto de decisiones. Sin embargo, no las eliminó; tan sólo aplazó la fecha de su aparición en una elevación de precios. Un optimista hubiera podido suponer que la mayor flexibilidad ulterior de la economía, así como la ampliación posterior de la oferta interna resultante del éxito del Plan, crearían *a posteriori* las condiciones para una lucha eficaz contra la inflación; pero habría olvidado un dato elemental, inherente al juego realizado en la segunda mitad del decenio de 1950. Después de un período prolongado, el proceso inflacionario presenta el peligro de desligarse de los factores que le dieron origen y de pasar, en este sentido, a ser "autónomo". Por otra parte, al especular con la posibilidad de atenuar el alza de precios desde arriba gracias a un aumento de la oferta, se estaría suponiendo con ello que el proceso de inversión iba a continuar, lo que reconstituiría en la futura situación el mismo problema de financiamiento al que se hizo frente en el período del Plan. Por lo tanto, esta hipótesis sólo sería viable si la transformación de la economía hubiese colocado a disposición del sector público y de las empresas otro mecanismo de captación de los ahorros voluntariamente ofrecidos.

En tales circunstancias, y no habiendo una ampliación considerable del mercado de capitales, sea para valores públicos o privados, aparece como secuela natural del "Plan de Metas" una intensificación del proceso inflacio-

[38] En lo relativo a la población integrada en el sistema de alta productividad, la evolución de las series del salario real indica un mejoramiento absoluto, de sus niveles de vida.

nario. El hecho de que a esta tendencia se sumaran posteriormente otros factores, incluso perturbaciones de carácter político y social que amplificaron el proceso, no permite refutar la afirmación de que el Plan generó el núcleo de la acentuada alza de precios en los últimos años. En verdad, las posibilidades del modelo de financiamiento por medio de la inflación se agotaron antes de que llegara a surgir en su lugar otro mecanismo en la economía.

Por otra parte, la observación del sector privado muestra que el Plan le facilitó un mecanismo de autofinanciamiento mediante la captación de ahorros forzados, lo que descansó en el escaso control (fuera de las excepciones ya citadas) sobre el alza excesiva de los precios, y en el apoyo monetario posterior que surgía al combinarse los cuantiosos déficit con la rápida atención a las solicitudes de crédito del sector privado. Pero este mecanismo, hecho posible por el rápido crecimiento, también lleva como consecuencia de sus operaciones el agotamiento de sus posibilidades. Frente a la mayor frecuencia e intensidad de los reajustes de salarios, en la medida en que éstos van constituyendo sus mecanismos de defensa, el sector privado se ve en el caso de intensificar el proceso inflacionario echando mano de los anticipos de reajustes de precios. Pero esto, como se comprende, va haciéndose progresivamente más difícil a medida que se cruzan las fronteras hacia una inflación desbocada.

En consecuencia, al iniciarse el último período la economía del Brasil debía hacer frente a la maduración de todas estas tensiones latentes. La aparición de esos desajustes encuentra una economía más diversificada, con procesos de producción más capitalistas y con importantes sectores sumamente sensibles a las fluctuaciones del ritmo de crecimiento; pero vulnerable a una depresión del movimiento económico que se generase internamente, lo que no ocurría en los años del decenio anterior.

V. EL INSTRUMENTAL DEL "PLAN DE METAS"

En esta sección se pretende describir el conjunto de instrumentos utilizados por el "Plan de Metas"; presentar las condiciones que impusieron la elección de ciertos medios algo insólitos; y mostrar cómo, a lo largo de la ejecución del Plan, se logró establecer un sistema de coordinación instrumental en relación con los distintos objetivos perseguidos, bastante eficaz a pesar de su precaria presentación formal.

El aparato instrumental utilizado en la ejecución del Plan tuvo su origen en la movilización de las herramientas heredadas de las fases anteriores, cuya forma de trabajo en algunos casos se ajustó a las exigencias del Plan, y de instrumentos nuevos forjados con destino a problemas determinados, de acuerdo con un criterio acentuadamente pragmático. La elección de los últimos parece haberse ajustado a la preferencia por los que constituían las líneas de menor resistencia política. Este aspecto superó a todas las consideraciones relacionadas con el carácter económico de los nuevos medios de acción. Las prácticas del "Plan de Metas" revelan una insensibilidad casi total frente al problema instrumental-institucional considerado aisladamente, a excepción de la reforma aduanera de 1957 y del impuesto federal de consumo que se analizan más adelante. En realidad, tales prácticas llevaron al agotamiento de las posibilidades instrumentales en el ámbito jurídico heredado del decenio anterior. Se puede afirmar que constituyeron una exploración, dentro de los límites de las posibilidades jurídicas del viejo orden económico, para la implantación de un nuevo sistema. Como se verá más adelante, la comprobación del agotamiento de esas posibilidades vendrá a animar las discusiones sobre política económica en los años más recientes.

1. La situación a mediados del decenio

Antes de proceder a la presentación de los instrumentos del "Plan de Metas", conviene examinar concisamente la situación de los mismos en el momento de adoptarse el Plan. Este examen será muy útil para la comprensión de los motivos a que obedecen las soluciones encontradas en la segunda mitad del decenio.

El sistema tributario, aunque en muchos casos presentaba escalas de baja productividad fiscal, abarcaba ampliamente casi la totalidad de las materias disponibles. Por ejemplo, sobre el comercio exterior incidía una baja tributación específica de las importaciones (escala de 1937) y un impuesto *ad valorem* del 5 por ciento sobre las exportaciones percibido por los gobiernos de los estados. La tributación de las personas físicas entraba en gravámenes cedulares (que hacían diferencia entre los ingresos obtenidos del trabajo y los rendimientos de la propiedad) y en una escala progresiva según el nivel del ingreso individual. Los rendimientos de las empresas pagaban impuestos *ad valorem* sobre el total de las utilidades. También pagaban impuestos la incorporación de las reservas financieras al capital de las empresas y la revalidación de los activos. Estos impuestos eran percibidos por el gobierno federal. Sobre los ingresos gastados incidían dos impuestos: uno de incidencia universal acumulativa y de cuota fija (que pesaba sobre las transacciones en todos los niveles) y otro diferenciado según el producto final. El primero —el impuesto de ventas y consignaciones— constituyó el de mayor productividad fiscal del sistema brasileño y entraba en la órbita de los estados. El segundo, el impuesto sobre el consumo, era federal. Las operaciones con el petróleo y sus derivados, la producción y consumo de energía eléctrica y la extracción de minerales recibían tratos fiscales especiales, y todos pertenecían al gobierno federal. Las transacciones financieras y bancarias y los actos jurídicos pagaban impuestos variables en su incidencia, forma y régimen fiscal, englobados en el sistema tributario brasileño bajo el rótulo de impuesto de timbre, y eran de propiedad del gobierno federal. Fuera de estos impuestos principales existían el gravamen sobre la propiedad agraria (de los estados), sobre la propiedad territorial urbana (municipal), sobre las transacciones inmobiliarias *inter vivos* (de los estados), sobre las transferencias patrimoniales por causa de muerte (de los estados), y una infinidad de otros pequeños impuestos y gravámenes principalmente de orden municipal.

El sistema del seguro social ya se encontraba sólidamente implantado y reposaba en un mecanismo de cuotas idénticas del empleado y el empleador. Las instituciones que componían el sistema de previsión social captaban importantes recursos financieros.

Todos los poderes tradicionales de intervención en las corrientes monetarias (determinación del tipo de interés,

del tipo de redescuento, de la relación encaje/depósitos, de las operaciones de crédito, etc.) se encontraban repartidos entre la SUMOC (Superintendencia de Moneda y Crédito), el Ministerio de Hacienda y el banco gubernamental, (el Banco del Brasil). La falta de un Banco Central conforme a los moldes clásicos se puede explicar en parte por la importancia del banco oficial que, además de ser el agente financiero del gobierno, controla directamente más del 40 por ciento de las operaciones bancarias particulares y funciona como el mayor banco comercial del país.

Se observa una falta casi total de instrumentos públicos de crédito a largo plazo. La secular inflación brasileña, al chocar con las limitaciones legales que impedían al gobierno emitir títulos reajustables según el alza de precios, había desmontado ese mecanismo tradicional de recursos para el sector público. La lista se podría alargar haciendo referencia a la red de Cajas Económicas (instituciones de crédito hipotecario en que se reunían los pequeños ahorros individuales), al sistema de control de las operaciones de seguro y reaseguro, al cuerpo de disposiciones legales sobre el tratamiento de los ahorros del exterior, etc. Todo esto demuestra la extensión de los poderes convencionales incorporados al estado brasileño.

Intencionalmente se ha dejado para el final de esta breve lista la mención de los instrumentos cambiarios. Los indicados antes parece que, a estos fines, cumplían vegetativamente las funciones clásicas que se les atribuyen. Hasta esta fecha no se vislumbra en su funcionamiento ninguna preocupación por ponerse expresamente al servicio de la política de desarrollo. Tan sólo la manipulación del tipo de cambio, después de la reforma de 1953, había roto la inactividad instrumental al experimentar una adaptación que hizo posibles la captación de recursos fiscales de las transacciones externas, así como una política selectiva de importaciones y de estímulos diferenciados para el desarrollo industrial. Sin embargo, y por eso mismo, ya se había desviado bastante de su patrón ortodoxo de estructuración.

En esa fecha, el sistema cambiario brasileño quedó organizado con miras a permitir que, no habiendo una tributación eficiente sobre las importaciones y exportaciones, el gobierno recaudase parte de los ingresos obtenidos en las relaciones con el resto del mundo. Al mismo tiempo, seleccionaba y permitía la subvención de las importaciones consideradas esenciales. Por motivos que sería ocioso señalar, se transformó en el instrumento más poderoso de la política económica. Sus principales rasgos y objetivos ya fueron analizados al discutir la política cambiaria, de modo que no insistiremos en el tema.

Veamos algunos rasgos característicos del conjunto de instrumentos disponibles para el "Plan de Metas". En primer lugar, resalta la falta de coordinación del instrumental. El estado no tenía conciencia del radio de maniobra potencial del haz de herramientas puestas a su disposición, superior muchas veces a la resultante de la simple suma de estos poderes, aisladamente considerados. Cada instrumento funcionaba dentro de su propio campo de acción, de acuerdo con una hipótesis especial, casi siempre conservadora y no explícita, y a veces incompatible con las que servían de base a otros sectores de la actividad pública. El límite del alcance inmediato de cada instrumento estaba limitado por una definición que no pasaba de su repercusión inmediata. Por lo tanto, el instrumental se presentaba dividido e implantado sin coordinación. En cierto sentido, el "Plan de Metas" iba a realizar una exploración de las posibilidades instrumentales inherentes, mediante un simple esclarecimiento y una tosca coordinación de parte de esos poderes ya existentes.

Esta falta de coordinación, aunque fuera parcial, de los instrumentos de política económica en las fases anteriores al "Plan de Metas" obedece a una larga serie de factores.

En la raíz del fenómeno se encuentra la situación especial de un país subdesarrollado de dimensiones continentales. Al disponer internamente de sistemas productivos en distintas fases históricas de transformación, éste engendra, en función de aspiraciones no coincidentes, objetivos multidireccionales. La escasa integración regional y sectorial, que configura un sistema policéntrico de formulación y ejecución políticas, dio lugar a una correspondiente división en el plano instrumental.

Ese policentrismo de la economía brasileña en su forma más concreta incluso sanciona una dispersión de recursos fiscales en los tres planos de la organización político-administrativa (el gobierno federal, los estados y los municipios). Las unidades menores utilizan al mismo tiempo recursos de origen tributario equivalentes a los del gobierno federal, y poseen importantes atribuciones que les entrega la Constitución. Es importante señalar que los estados (el escalón intermedio) están muy bien dotados de recursos, en contraposición al papel reducido que desempeñan en otras federaciones latinoamericanas; esto refleja la existencia de sistemas económicos aislados y no la organización subordinada de las federaciones conocidas.

Otro factor de importancia para explicar la no coordinación consiste en lo que, forzando la expresión, se podría denominar la "simplicidad" de los problemas planteados como un desafío a la política económica. En realidad, una economía que es reflejo de las condiciones externas y con una organización económica interna poco compleja, sólo tiende a formular su política económica como reacción a los desafíos externos. Estos someten a su decisión opciones que muchas veces son sin duda "dolorosas", aunque casi siempre claras y de magnitud reducida; por consiguiente, no exigen una instrumentalización compleja. Ya se ha señalado que la primera etapa del desarrollo industrial se pudo realizar sin ninguna política intencional y concertada, sólo mediante una manipulación del sistema de cambios. Compárese esta "simplicidad" con los instrumentos y reajustes que requiere la defensa de la tasa de empleo y de crecimiento de una economía que dispone de un diversificado sector productor de bienes de capital, y se verá más claramente el punto que queremos destacar.

Sin embargo, los encargados de formular el Plan se encontraron con aspectos sumamente positivos. El primero consistía en que ya se había aceptado el papel del estado como "empresario-innovador". Desde la segunda guerra mundial el estado brasileño venía cumpliendo importantes funciones empresariales con la introducción de la siderurgia de altos hornos, con la expropiación de las antiguas empresas de transporte marítimo y ferroviario (en un proceso de socialización de los perjuicios de este sector de baja productividad y elevada organización sindical), y siguiendo con la creación en 1948 de la Compañía Hidroeléctrica del San Francisco, la de Petrobrás en 1954, etc. La tesis ya se había incorporado, pues, a la práctica social, lo que eliminaba del período del Plan los inevitables conflictos ideológicos que circundan seme-

jante ampliación del estado y que podrían haberle acarreado obstáculos políticos.

El segundo dato favorable consiste en la implantación anterior, transferida al Plan, de un conjunto inicial de instrumentos de política de desarrollo, que ya se mencionaron con anterioridad (el BNDE creado en 1952; los estímulos cambiarios de 1953; la definición de una política de atracción de ahorros externos, etc.). Esa existencia previa redujo la necesidad de innovar o crear en la materia, lo que podría haber dado lugar a discusiones y resistencias.

2. Las herramientas fundamentales para la implantación y ejecución del "Plan de Metas"

Es útil tener presentes estas observaciones cuando se examinen las soluciones instrumentales adoptadas en la ejecución del "Plan de Metas". Como ya se ha indicado, en esta materia se siguieron las líneas de menor resistencia política, sacrificándose la elegancia teórica y la exactitud del instrumento en aras de su eficacia a corto plazo. Salvo raras excepciones, en ese período no hubo preocupación por la reformulación instrumental y la redefinición del papel del estado. El viejo aparato se movilizó y se utilizó intensamente, introduciéndole sólo como en el pasado reajustes parciales, pero sin ninguna definición global de la tarea. Sin embargo, debido a la creciente complejidad de los objetivos impuestos por la etapa superior de industrialización, se dio cierto refinamiento a algunos instrumentos (presupuesto de divisas, fondos financieros, etc.), y también se implantó una incipiente armonización de los instrumentos (grupos ejecutivos coordinadores de los estímulos para la industrialización privada). Del mismo modo, en este período se estableció un organismo embrionario de planificación central (el Consejo de Desarrollo), que alcanzó éxito reducido. Tales avances se realizaron con un sello acentuadamente pragmático y empírico. El adelanto en estas materias fue el estrictamente necesario para el logro directo de los objetivos propuestos. No se realizó ningún esfuerzo autónomo para llegar a una adecuación más amplia, sino que persistió y en cierto sentido se acentuó el carácter no armónico e improvisado del instrumental de la política económica. Sin embargo, por haberse forjado en el curso de este proceso, resultó muy eficaz el sistema de acción gubernamental resultante de esos reajustes parciales efectuados al margen del viejo esquema. De todos modos téngase presente que las características generales señaladas valen para el instrumental mirado en su conjunto; en cambio, indiscutiblemente se logró cierta coherencia en relación a los medios utilizados concretamente para la ejecución del Plan.

El instrumental del Plan se puede resumir en los elementos claves que se detallan a continuación. En lo relativo a los objetivos de responsabilidad del sector público, la instrumentación reposó en la armonización de formas administrativas flexibles (empresas estatales y paraestatales) con la aplicación de fondos financieros no sujetos a restricciones presupuestarias. En cuanto a los objetivos de responsabilidad del sector privado, el sistema reposó en la combinación de un conjunto de fuertes estímulos con entidades coordinadoras de estas concesiones (grupos ejecutivos). Como centros de coordinación y complementación de programas funcionaron, por una parte, el BNDE, mediante la concesión de préstamos a largo plazo y la garantía de créditos externos, y por otra la SUMOC, al dar acceso a concesiones especiales de importación y captación de recursos externos.

Pasemos ahora al examen de estos diversos componentes.

a) *Instrumentos para cumplir las metas del sector público*

La construcción de los estratos superiores de una pirámide industrial integrada exigía que algunos sectores, sea debido a su baja rentabilidad, sea en virtud de los cuantiosos recursos requeridos y de los prolongados plazos de gestación, quedaran bajo la responsabilidad directa del sector público. En efecto, paralelamente al avance de la industrialización, se observa en el Brasil que a las responsabilidades tradicionales del sector público se van agregando una ampliación de la oferta de energía, la dirección del sector de transporte y la producción interna de ciertos insumos básicos, sobre todo productos siderúrgicos. Tales actividades, para desarrollarse de manera compatible con las necesidades, y dada su naturaleza, exigen previsión de la demanda futura, rigor en la programación de las inversiones y un plan garantizado de financiamiento continuo. Frente a tales exigencias, la vieja estructura administrativa y el proceso tradicional de elaboración presupuestaria se revelan totalmente inadecuados.

Por una parte, la implantación de tales actividades, fuera de exigir precisión en la confección del proyecto y en la investigación, pide una amplia flexibilidad administrativa para la contratación del personal de obras, la captación de recursos, la obtención de financiamientos externos, etc. El viejo sistema administrativo brasileño heredado del estado liberal —rígido, anguloso y lleno de prejuicios— no ofrecía la plasticidad necesaria frente a la exigencia de nuevos modos de actuar. De modo, pues, que, o se superaba su carácter anticuado, o habría que implantar junto a él un nuevo sistema de unidades administrativas para realizar el trabajo. Es difícil evaluar con precisión lo que representan en el Brasil las administraciones descentralizadas.[39] En la indagación realizada en abril de 1961 por la Asesoría Técnica de la Presidencia de la República, los gastos que la administración central debía realizar en el año (presupuesto) se calcularon en 271 000 millones, contra 610 000 millones de las administraciones descentralizadas. En la investigación se contaron 65 entidades descentralizadas incluidas en la órbita federal. Otra indicación cuantitativa de la importancia de los organismos administrativos de tipo más flexible se puede encontrar en la *Revista Brasileira de Economía* (marzo de 1962). Según esa investigación, 21 empresas estatales, en los sectores de industria, transporte y comunicaciones e intermediarios financieros, generaban en 1959 el 9.9 por ciento del ingreso en dichos sectores de la economía nacional y realizaban inversiones equivalentes aproximadamente a las demás inversiones federales. Un dato importante es que el 92 por ciento del ahorro bruto del sector fue generado internamente por las empresas, lo que indica la elevada tasa de capitalización de esas unidades.

En lo relativo al sistema de transporte y energía, así como a ciertas actividades industriales, a lo largo del

[39] Entendidas en el sentido amplio de que no están sometidas al cuerpo de reglas administrativas y contables que rigen los servicios gubernativos tradicionales.

decenio se constituyeron en el país poderosas entidades paraestatales. En el sector caminero los programas están fundamentalmente a cargo de un departamento autónomo, el DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem). En el sector ferroviario, en 1958 se constituyó una empresa de control, la RFERSA (Rede Ferroviária Federal S. A.), que refundió a más de 18 empresas autónomas y que recientemente se transformó en una empresa paraestatal, el DNEF (Departamento Nacional de Estradas de Ferro), encargado de administrar el revitalizado fondo financiero del sector. La marina mercante está dirigida por la Comissao de Marinha Mercante. En este sector, casi totalmente estatizado, el gobierno federal dispone de diversas empresas, las más importantes de las cuales son el Loide Brasileiro y la Conmpanhia Nacional de Navegaçao Costeira. En el sector de la energía eléctrica, que se encuentra bajo la jurisdicción de otra empresa paraestatal, el CNAEE (Conselho Nacional de Aguas e Energia Elétrica), se ha constituido un gran número de entidades y en 1962 se organizó la empresa de control Electrobrás. También son dignos de mención el monopolio nacional de petróleo Petrobrás instituido en 1954; las empresas siderúrgicas gubernamentales; la empresa exportadora de mineral de hierro; la productora de carbonato de sodio; la Fábrica Nacional de Motores; y la curiosa Novacap, la empresa constructora de Brasilia.

Por otra parte, no habiendo un sistema central de planificación de las inversiones públicas, el sistema brasileño de elaboración presupuestaria no era a propósito para asegurar la continuidad de las actividades cuya naturaleza exigiera inversiones cuantiosas durante largos períodos. El presupuesto, sometido a las presiones políticas del momento, probablemente ocasionaría interrupciones y fluctuaciones inconvenientes en los programas de inversión en la infraestructura.

El sistema de elaboración presupuestaria del país refleja la ya mencionada formulación policéntrica de los objetivos de la política económica, así como el funcionamiento fragmentado del instrumental. El órgano central encargado de su elaboración, el Departamento Administrativo de Servicio Público (DASP), no está equipado para formular una propuesta de política financiera ni para organizar y armonizar los distintos programas de inversión. En realidad, sólo reune y ordena los pedidos financieros, organizándolos formalmente y desde el punto de vista contable. Este conjunto de pedidos no ha sido sometido previamente a ninguna disciplina financiera ni a una evaluación global de sus prioridades. Una vez completado el conjunto de pedidos, y su aglutinación formal en la esfera del Ejecutivo, es enviado al Poder Legislativo, donde una vez más se le agregan, sin ninguna definición previa de política financiera o de principios generales orientadores, gran número de otros créditos que se originan de estructuras de intereses no integrados. De tales adiciones resulta un presupuesto de ejecución difícil, cuando no imposible. Entonces el Ministerio de Hacienda formula un plan de reducciones de estos créditos (los llamados "planes de economía"), y hechas esas deducciones se llega al presupuesto efectivo del país. Sin embargo, paralelamente existen disposiciones legales que permiten la realización de gastos sin la correspondiente aprobación de créditos presupuestarios por el Congreso. Además, como el presupuesto del año fue formulado con casi dos años de anticipación, la falta de realidad de sus cifras frente a un rápido proceso inflacionario impone la necesidad, como cosa de rutina, de recurrir a los créditos especiales. Tales poderes dan por resultado que el Ministerio de Hacienda sea en realidad la entidad formuladora del presupuesto, lo que en parte explica su preponderancia en el sistema administrativo brasileño, ya que constituye una entidad que en términos concretos define la política presupuestaria global. Sin embargo, lo hace al final del proceso de elaboración presupuestaria en vez de dictar las líneas orientadoras al principio, lo que sería más racional. Además, formula los planes de reducciones en general, en atención a consideraciones estrictamente financieras, afectando en forma más que proporcional a los sectores que, en el momento, disponen de menos poder de negociación política. Semejante rutina no tiende naturalmente a ceñirse a principios permanentes de orientación, lo que origina en los programas a largo plazo una vulnerabilidad financiera poco deseable.

Ante este doble problema se fueron forjando a lo largo del proceso de industrialización, sin ningún plan preconcebido y sobre todo en lo relativo a las diversas partes del binomio transporte-energía, fondos financieros de aplicación determinada[40] y entidades públicas de tipo

[40] El siguiente sistema de Fondos de aplicación determinada constituye actualmente el apoyo financiero básico de las inversiones en los sectores de transporte y energía:

Fondo Caminero Nacional, que existe desde 1945 y fue reformado en 1956, apoya el programa de construcción y conservación de carreteras. En 1956 percibía el 75 por ciento del producto de la importante tributación extrapresupuestaria sobre los combustibles y lubricantes de origen mineral. Actualmente el Fondo percibe el 90 por ciento de su recaudación. Estos recursos están distribuidos entre el gobierno federal (40 por ciento) y los estados y municipios (60 por ciento), aunque sólo pueden ser destinados a las carreteras previstas en el Plan Nacional aprobado por el Poder Legislativo y controlado por el DNER.

Fondo Nacional de Pavimentación, establecido en 1953 e implantado en 1955, está constituido con el 30 por ciento de los recargos cambiarios pagados por la importación de petróleo y sus derivados (la diferencia entre el dólar de importación del petróleo y la tasa de paridad declarada al FMI). Este Fondo está destinado en un 80 por ciento a la pavimentación de caminos conforme a criterios semejantes a los del Fondo Caminero, y en un 20 por ciento a la sustitución por caminos de los ramales ferroviarios de poca densidad de movimiento.

Fondo Nacional de Inversión ferroviaria, creado en 1962 con una dotación equivalente al 3 por ciento de los ingresos tributarios federales, está dedicado a la modernización y ampliación de la red ferroviaria de conformidad con un Plan Nacional. En realidad, desde comienzos del decenio de 1940 existían diversos regímenes de consagración de recursos a programas ferroviarios, a base de recargos de las tarifas y fletes de los ferrocarriles. Desde 1957 hasta 1962, recursos provenientes de la tributación sobre los combustibles (10 por ciento) se destinaron a la constitución del capital de una empresa de control del sector. Sin embargo, sólo ahora, y reflejando una transformación considerable de la política nacional en materia de transporte, se destinaron recursos de cierta magnitud a este objeto.

Fondo Portuario Nacional, constituido en 1958, cuenta con los recargos sobre los fletes marítimos y parte (8 por ciento) del producto de los aranceles aduaneros. Aseguró recursos a obras portuarias definidas en un Plan Nacional, antes con recursos insignificantes.

Fondo de la Marina Mercante, organizado en 1958, procura ampliar el tonelaje de la marina mercante y asegurar una reserva de mercado para la naciente industria de la construcción naval que se está implantando en el país. El Fondo dispone de los recargos sobre los fletes y de parte (32 por ciento) del impuesto de tramitación aduanera (el 5 por ciento del valor de la mercadería importada).

Fondo Federal de Electrificación, constituido en 1954, a base de la tributación sobre la energía eléctrica y el 4 por ciento del producto del impuesto federal sobre el consumo. Pese a disponer de recursos cuantiosos, el Fondo se mostró insuficiente ante la magnitud de las inversiones que el sector requiere. En 1962 fue vigorizado con la elevación de las tarifas de consumo de energía eléctrica y su conversión de fijas en *ad valorem*, y con la contratación de un préstamo obligatorio.

autártico o empresas estatales. Como era de esperar, estas dos características quedaron confirmadas claramente en la estructura institucional durante la ejecución del "Plan de Metas".

Se han formulado críticas al proceso de constitución de los Fondos, en razón de la creciente rigidez introducida en los gastos públicos. Se calcula que en 1964 el 42.3 por ciento de los ingresos presupuestarios del gobierno federal estaba destinado a estos fines.[41] Sin embargo, en las condiciones históricas del país, debe reconocerse que la constitución de los Fondos se traduce en la implantación de un sistema de planificación fragmentario y a largo plazo de las inversiones públicas. Como es natural, se podrían proponer otros sistemas posibles, más racionales y ajustados. Sin embargo, dado que éstos no han logrado prosperar, puede admitirse que el sistema de fondos para fines determinados coincide, dada su vinculación con el interés real e inmediato de los empresarios de obras públicas y productores de bienes de capital pesados, con el horizonte intelectual de los gobernantes y del público. En realidad, se trata de una forma primitiva de planificación de las inversiones públicas, que crea los escalones necesarios para su refinamiento posterior.

Del mismo modo, algunos tratan de ver en la constante organización de empresas estatales una orientación político-doctrinaria. Una vez más, pese a la excepción constituida por la empresa petrolera, aquí se trató más bien de soluciones impuestas por las condiciones objetivas de una transformación económica que del fruto de una orientación político-doctrinaria consciente. Sirven de base a esta afirmación no sólo las actitudes de las empresas estatales que, en su esencia, están fundamentalmente al servicio de los intereses de la industria privada (al vender sus productos a precios políticos, especializarse en las líneas de menor rentabilidad, etc.), sino también el propio proceso por el cual el estado se hizo propietario de muchas de estas unidades. En algunos casos (el sistema de transporte), ellas pasaron a manos del estado cuando dejaron de ser rentables (sea debido a sus precios subvencionados o al alza de sus costos de explotación), lo que en realidad constituyó un traspaso a la sociedad en su conjunto de la carga de subvencionar a los usuarios. En otros casos (energía y siderurgia), el estado se convirtió en empresario cuando el sector privado lo obligó a actuar como productor, al revelar incapacidad o una directa falta de interés en el desarrollo de actividades que, de por sí, consultan sus intereses como utilizador de los insumos producidos. El argumento de que el estado se haya convertido en productor por la baja rentabilidad de las empresas, en virtud de haber fijado los precios de la energía en tal forma que el sector no fuera rentable, es rebatible si se plantea la pregunta de quién se beneficiaba directamente con la baja tarifa de la energía, si el estado o el consumidor industrial. Cualquier análisis revela claramente la adecuación de la política de las empresas estatales a los intereses inmediatos del sector industrial. De la misma manera, es difícil comprobar un desplazamiento de actividades hacia el estado (excepción hecha del petróleo) que se realizara contra la voluntad del sector que en la práctica formulaba la política económica del país.

Sean cuales fueren las opiniones sobre estas materias, está fuera de duda que la combinación de los fondos financieros con las empresas estatales y paraestatales constituyó el apoyo instrumental del Plan en las finalidades sectoriales que entraban en la responsabilidad directa del sector público. En vista del sistema implantado, la programación de cada sector tendría que realizarse aisladamente. Es verdad que la naturaleza esencial de estos sectores, por más restringida que fuese su formulación, daba lugar a una consulta y una referencia a los demás objetivos sectoriales. Sin embargo, ese procedimiento hubiera garantizado de manera errática y poco satisfactoria la armonización de los programas, si para llenar ese papel no hubiera surgido en el sistema el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico, encargado de actuar en forma complementaria bajo el aspecto financiero y de servir de aval a los préstamos en moneda extranjera.

Este banco, institución de crédito que se especializa en la concesión de financiamientos a largo plazo para el desarrollo de los sectores claves de la economía, fue creado en 1952 bajo la presión de las tareas impuestas por el rápido crecimiento económico. El BNDE está autorizado para prestar su colaboración financiera a proyectos en los sectores ferroviario, de puertos y navegación, de generación de energía eléctrica, de industrias básicas, de sistemas de almacenamiento y elaboración de los productos agropecuarios, de mecanización agrícola, de electrificación rural y de abastecimiento de agua. Ultimamente pasó a operar en modesta escala en el financiamiento de la venta de bienes de capital nacionales. Fuera de conceder financiamientos a bajo tipo de interés y largos plazos de reembolso, el Banco, en lo relativo a las mencionadas actividades, puede ofrecer su garantía (aval) a los préstamos o financiamientos obtenidos en el exterior, suscribir en forma provisional o permanente parte del capital de las empresas y conceder préstamos a los empresarios y abastecedores de los proyectos examinados.

El BNDE encuentra su principal apoyo financiero en el "Fundo de Reaparelhamento Economico", constituido por los recargos sobre el impuesto a la renta y por depósitos obligatorios de una parte de las reservas técnicas de las compañías de seguro y capitalización. Fuera de estos recursos, el BNDE recibió depósitos procedentes de la venta en el país de los excedentes agrícolas norteamericanos (acuerdos sobre el trigo). Sin la movilidad de los recursos ya mencionados, y con un grado de intervención reducida, el Banco también recibe en custodia algunos de los Fondos financieros de finalidad determinada. El origen de los recursos del BNDE se puede apreciar en el cuadro 28.

El BNDE concede su ayuda después de examinar bajo

Se pueden indicar otros recursos financieros consagrados a sectores de transporte y energía. Para el capital de Petrobrás se destinaron fondos provenientes de un préstamo obligatorio concertado con los propietarios de vehículos y demás consumidores de petróleo y sus derivados; del total de la tributación sobre los automóviles y piezas importados o de producción nacional; y, en 1957-62, de parte (15 por ciento) de la tributación sobre los combustibles minerales. Dada la elevada rentabilidad del sector, no fue necesario constituir posteriormente un fondo financiero permanente. Para la construcción y mejoramiento de aeropuertos se destinó en 1957 una parte (15 por ciento) del impuesto de tramitación aduanera, lo que constituyó el Fondo Aeronáutico. Y por último, en 1960 se consagró el 1.5 por ciento del ingreso tributario federal a la Comisión Ejecutiva del Plan del Carbón Nacional, encaminado básicamente a la construcción de centrales termoeléctricas y pequeñas instalaciones siderúrgicas consumidoras de carbón de baja calidad de producción obligatoria, que había quedado sin uso debido a la conversión de los ferrocarriles a motores diesel. Con esto se procuraba poner remedio a la crisis estructural de la industria carbonera.

[41] Proyecto de presupuesto del gobierno federal para 1964.

Cuadro 28

CAPACIDAD DE INVERSION DEL BNDE A PRECIOS CORRIENTES, 1952-62

(*Millones de cruceros*)

	Recursos definitivos[a]	*Recursos obtenidos mediante préstamos*[b]	*Asignaciones directas de las compañías de seguros*[c]	*Reembolsos de los financiamientos*	*Total de recursos*
1952	21[d]	370	—	—	391
1953	8	1 205	—	—	1 213
1954	58	714	—	—	772
1955	143	1 416	—	84	1 643
1956	399	1 446	193	96	2 134
1957	690	5 085	165	189	6 129
1958	1 224	6 393	208	463	8 288
1959	2 345	9 515	404	387	12 651
1960	4 234	13 362	462	347	18 407
1961	7 468	23 385	480	1 399	32 732
1962	11 526	22 156	742	1 827	36 251
1952-62	*28 116*	*85 049*	*2 654*	*4 792*	*120 611*
Porcentajes	23.3	70.5	2.2	4.0	100.0

FUENTE: Informes del BNDE.

[a] Diferencia entre sus ingresos por concepto de servicios (intereses, comisiones de avales, dividendos de participación en sociedades, etc.) y sus gastos administrativos.

[b] Esta partida se compone del recargo al impuesto a la renta, los depósitos procedentes de los acuerdos sobre el trigo (recaudación de una parte del producto de las ventas del excedente norteamericano) y el 25 por ciento del aumento anual de las reservas técnicas de las compañías de seguro y de capitalización. Conviene destacar que el recargo al impuesto a la renta aportó en el período 1952-62 el 79 por ciento de los ingresos de esta partida; en tanto que los acuerdos sobre el trigo y las compañías de seguros y de capitalización participaron, respectivamente, con el 20 y el uno por ciento.

[c] En lo que atañe a las compañías de seguros y de capitalización, se presentó la posibilidad, con respecto a lo expuesto en la nota anterior, de aplicar directamente a proyectos aprobados por el BNDE el 40 por ciento del aumento anual de las reservas técnicas.

[d] Incluye el capital inicial de 20 millones de cruceros.

múltiples aspectos los proyectos que se le presentan, desde su viabilidad técnico-financiera hasta su coherencia y significación macroeconómica. Una vez concedida su colaboración, el Banco pasa a acompañar la evolución física de la inversión, llegando en muchos casos a controlar el funcionamiento de las nuevas unidades y condicionando a ciertas exigencias la liberación de los recursos aprobados. De esta descripción es fácil deducir el amplio poder regulador que la institución ejerce, por cuanto constituye el único banco de inversión de dimensiones nacionales y que dispone de la facultad de conceder estímulos tan poderosos.

En vista de la relativa insuficiencia de los recursos controlados por los Fondos y de la necesidad de obtener créditos en el exterior, el BNDE realizó una eficaz labor de armonización de las decisiones, de ordenamiento de las mismas según prioridades y de ejecución de los proyectos financiados. Funciones tan importantes le correspondieron en relación a las actividades gubernamentales en los sectores de infraestructura; y le cupo un papel de mayor relieve en cuanto al segundo conjunto de finalidades del Plan: la ampliación o creación de sectores productores de insumos básicos y bienes de capital.

En este sector el Banco utilizaba dos instrumentos de estímulo especialmente interesantes y eficientes para la orientación de las inversiones privadas. El primero consistía en la concesión de financiamientos a largo plazo con un bajo tipo de interés, lo que, en las condiciones inflacionarias del país y no habiendo un mercado de capitales organizado, era absolutamente vital para dar efectividad a las inversiones en esos sectores. El segundo era la concesión de avales a las operaciones de financiamiento externo, facultad que eliminaba un obstáculo de importancia para la obtención de estos indispensables créditos en el exterior; ello, por consiguiente, daba al Banco un amplio poder de dirección en las actividades privadas.

Este banco de inversión, punto de paso prácticamente obligatorio de los programas gubernamentales, posibilitaba asimismo una mejor armonización de los programas y decisiones adoptados en los sectores, al utilizar su conjunto de poderes según criterios económicos superiores a los que estaban al alcance de las unidades aisladas. De este modo, el BNDE desempeñó de manera no declarada la función de centro de análisis de los programas gubernamentales, lo que fue un motivo más para darle el carácter de pieza fundamental dentro de la estructura del "Plan de Metas".

b) *Instrumental para orientar al sector privado*

En cuanto a los objetivos que entraban en la responsabilidad del sector privado, se echó mano de variados estímulos, a los cuales ya se aludió en una sección anterior. Mediante la combinación de distintos arbitrios, concentrados primordialmente en el manejo de los instrumentos cambiarios, el gobierno aseguró tipos diversos de ventajas a los sectores industriales que debían desarrollarse.

En primer lugar, redujo mucho los costos nominales de la inversión. Como el sistema cambiario estaba organizado en mercados estancos, con múltiples tipos de cambio, la concesión de tipos de cambio preferenciales a las importaciones de bienes de capital equivalía a dar una amplia subvención a la implantación de industrias.

A este beneficio se agregaba generalmente la exención de derechos de importación, lo que sumado a lo anterior daba por resultado un bajo costo de los bienes de capital importados. A estas ventajas ofrecidas a todas las actividades que el gobierno deseaba fomentar, se agregaba a veces el bajo costo financiero de los créditos a largo plazo concedidos por el BNDE.

Del mismo modo, se aseguraba a los empresarios el acceso a los recursos financieros mediante préstamos oficiales o, lo que era más importante, mediante la garantía oficial dada por el BNDE a los créditos que obtuviesen del exterior. Estos dos procedimientos, que aseguraban a los préstamos a largos plazos de amortización sin reajustes financieros, no sólo posibilitaron las inversiones sino que, en condiciones de un rápido deterioro interno de los precios, representaron una subvención adicional no prevista a la inversión privada. En ciertos casos, la rentabilidad en la ejecución de la actividad aumentaba mediante la concesión de tipos de cambio favorables para la importación de los insumos utilizados en ella (industria automovilística y de construcción naval).

Por distintos procedimientos se reservaba mercado a las actividades industriales que se estaban implantando. Antes de la reforma aduanera de 1957, el mecanismo consistía en el control de la oferta de divisas en las distintas categorías de importación. Posteriormente, la función pasó a ser ejercida por el arancel, aunque en muchos casos persistía el control cuantitativo directo de las importaciones. Es importante señalar que la orientación del gasto gubernamental hacia las actividades instaladas fue fundamental para el fomento de ciertas industrias, sobre todo las de material eléctrico, de material ferroviario y de construcción naval. Asimismo, se reservó mercado a las compañías de navegación, imponiendo la obligación de que el transporte de cualquier material elaborado se hiciera en barcos nacionales.

En 1957 se reformó la legislación fiscal aduanera, sustituyéndose las escalas específicas de 1937, completamente deterioradas por el alza interna de precios, por cuotas *ad valorem* acentuadamente proteccionistas. Esa modernización la imponían la evolución industrial y la aparición de tareas de decisión cada vez más compleja, así como la necesidad de ampliar los ingresos tributarios federales. Sin embargo, en esta reforma parece que el legislador consiguió superar el empirismo dominante en las decisiones en cuanto a las formas de los instrumentos de política económica. Dada la importancia que posteriormente se atribuyó al uso del arancel, así como el grado de acomodación de la solución instrumental a los problemas del país, conviene detenerse en el examen de algunas de sus características principales.

Las cinco categorías de importación establecidas en 1953, se redujeron a dos. Sólo se mantuvieron tipos de cambio múltiples en lo relativo a determinados artículos superfluos, con respecto a los cuales se consideró oportuno mantener el control cuantitativo de la oferta de divisas. Los demás tipos de cambio diversos se sustituyeron por cargas fiscales discriminadas. Permaneció igual la situación de los sectores favorecidos antes con tipos de cambio subvencionados.

Como organismo encargado de efectuar, dentro de ciertos límites, las modificaciones del arancel aduanero se creó el Consejo de Política Aduanera. Estaba compuesto por representantes de los empresarios, de los trabajadores y del gobierno, que reproducían en forma resumida la situación de las principales fuerzas actuantes en el sistema económico, y estaba dotado de poderes que, en parte, le permitían formular la política de importaciones del país.

Este organismo posee las siguientes facultades generales: clasificación de los productos de importación en una de las categorías (general y especial) y modificación de las cuotas hasta en un 30 por ciento de aumento o disminución de cada capítulo de importación (subconjunto de productos agrupados bajo un mismo título).

El Consejo de Política Aduanera (CPA), ejerce estos poderes mediante el examen técnico-económico de las solicitudes. Dada su composición, su decisión consulta bastante bien los intereses de las clases económicas del país y mitiga las posiciones contrapuestas, ya que el comercio, la industria y la agricultura en él representados no siempre tienen intereses convergentes en estas materias. Es importante poner de relieve que la institución del Consejo dio eficiencia y agilidad a la aplicación de los aranceles aduaneros, atributos indispensables para el trabajo de un instrumento en un país que se halla en rápido proceso de transformación económica. En realidad, la superación del tabú intelectual de la no delegación de poderes al Ejecutivo en materia tributaria fue lo que permitió que el arancel subiera de categoría como instrumento eficiente y flexible de la política de desarrollo.

Existe un claro conflicto de objetivos entre el interés que tiene conceder una exención aduanera parcial o total a los bienes de capital e insumos básicos utilizados en la construcción y funcionamiento de nuevas actividades, como un estímulo importante a su realización, y la protección aduanera que se requiere para el fomento de la sustitución de esas mismas importaciones, lo que constituye el objeto de la etapa de industrialización que atraviesa la economía. La nueva ley aduanera estableció diversos mecanismos a fin de soslayar este obstáculo, concediendo al mismo tiempo estímulos mediante la facilidad de importación de bienes de capital a bajo precio y reservando mercados a los productores nacionales de bienes de capital. En este aspecto reside una de sus características más interesantes y más conformes con las tareas de la política de desarrollo. En la ley de que se trata se preveían los siguientes mecanismos de armonización:

1) La posibilidad de aplicar cuotas arancelarias a determinados productos. Gracias a este mecanismo se asegura la exención o reducción arancelaria hasta determinada cantidad importada. Dentro de dicho régimen o de sus variantes se colocaron una serie de insumos básicos: trigo, asbesto, carbón, plomo, aluminio, caucho, piezas complementarias de vehículos y planchas de acero para la construcción naval.

2) Reducción en un 50 por ciento del arancel aplicado a los bienes de capital, que es generalmente elevado (un 60 por ciento como término medio), siempre que el órgano central de la industria presente un comprobante de la imposibilidad de obtención en el país del artículo de que se trate.

3) Por último, cuando un sector industrial, después de una investigación hecha por el CPA, demuestra estar plenamente capacitado para satisfacer en cantidad y calidad la demanda interna de un artículo, recibe lo que se llama un registro de igualdad del producto. Esto corresponde a una declaración de madurez del sector industrial e impide la concesión posterior de toda ayuda cambiaria o fiscal a la importación de ese artículo.

A esos mecanismos se agrega que, con respecto a algunas industrias intermediarias (fertilizantes, papel de imprenta y celulosa), el gobierno concede una subvención directa según la cantidad producida en el país, tratando de que logren rentabilidad los sectores que disponen de importaciones subvencionadas. Los recursos para las subvenciones a los productores nacionales provienen de los recargos cambiarios. El establecimiento de escalas *ad valorem* con una elevada incidencia media; la creación de un organismo flexible y autónomo; la instalación de mecanismos de reajuste; la posibilidad de conceder exención aduanera a los bienes de capital e insumos básicos; y el sometimiento de todas las concesiones a un análisis macroeconómico previo de la solicitud: todo esto transformó la ley aduanera de 1957 en la reforma instrumental más importante de la experiencia brasileña. En ella se puede observar una preocupación excepcional por la calidad del instrumento; en realidad, constituye un ejemplo único dentro de la tradición de empirismo en lo que a instrumentos fiscales se refiere. El conjunto arancel-consejo constituye el instrumento de política económica más preciso y ajustado entre los que existen en el Brasil.

Los mercados y los regímenes cambiarios de exportación así como las transacciones financieras permanecieron, durante el "Plan de Metas", prácticamente intactos en sus concepciones básicas. No hace falta insistir en la importancia de la política de estímulos a la entrada de ahorros del exterior como instrumento orientador de las inversiones dentro del cuadro general del Plan.

Los mecanismos coordinadores-ejecutivos merecen destacarse por cuanto un conjunto tan variado de concesiones y estímulos a las actividades industriales proporcionados por distintos órganos, exigía cierta coordinación. Durante la ejecución del Plan y como una de sus creaciones más caracteríticas, se establecieron con ese objeto los llamados grupos ejecutivos, cuya función consistía en formular los programas sectoriales para las actividades industriales prioritarias, establecer normas, y conceder estímulos o sugerir su concesión a otros órganos federales. Tales mecanismos administrativos se mostraron eficientes y a lo largo del Plan se les vio proliferar. En realidad, sustituyeron parcialmente a la falta de una planificación global de las inversiones privadas.

El logro de las diversas finalidades previstas en el "Plan de Metas", sobre todo las que caían bajo la responsabilidad del sector privado, impuso la creación de entidades administrativas especiales de tipo colegiado, las cuales, al reunir a representantes de los organismos encargados de aplicar los diversos instrumentos, formulaban de manera conjunta la política aplicable a determinada actividad industrial. Con amplitud variable de poderes, pero sometidos a esta orientación básica, se crearon, entre otros, los grupos ejecutivos vinculados a la industria automovilística (GEIA), a la de construcción naval (GEICON), a la de maquinaria agrícola y caminera (GEIMAR), a la industria mecánica pesada (GEIMAPE), a la exportación de mineral de hierro (GEMF), al almacenamiento (Comissão Consultiva de Armazens e Silos) y a la industria de material ferroviario (GEIMF).

La solución administrativa no era nueva en el país, puesto que ya en 1954 se había creado el Conselho Coordenador de Abastecimento, encargado de definir la política en ese sector y de coordinar el fomento de los programas de almacenamiento. Sin embargo, la medida se transformó en práctica usual tan sólo en la segunda mitad del decenio de 1950, durante la ejecución del "Plan de Metas". En consecuencia, para el fomento de la industrialización privada se estableció un sistema de programación sectorial correspondiente al del binomio transporte-energía en el plano de las inversiones gubernamentales.

Mediante un rápido examen del más conocido y más activo de estos grupos, el de la industria automovilística, es posible formarse una idea de la manera como trabajaban estas nuevas unidades administrativas. El GEIA contaba con representantes de los departamentos de cambios y comercio exterior del Banco del Brasil, del CPA, del BNDE, de la SUMOC y de los principales ministerios interesados. En virtud de los planes que elaboró en materia de automovilismo las empresas que satisficieran ciertas exigencias (alcanzar en fechas determinadas las proporciones dadas de productos nacionales en el peso del vehículo) gozaban de un conjunto variado de concesiones: reserva de divisas a un tipo de cambio estable y subvencionado para la importación de piezas complementarias; liquidación de los financiamientos obtenidos en el exterior a un tipo de cambio favorecido; exención de derechos de importación sobre bienes de capital y piezas complementarias; exención provisional de impuestos de consumo sobre los vehículos (a excepción de los automóviles); financiamiento oficial por el Banco del Brasil durante un plazo de uno a tres años de los recargos cambiarios ocasionados por la importación de piezas complementarias; y, ocasionalmente, financiamientos a largo plazo del BNDE para fines de inversión. El GEIA, después del examen y aprobación de los diversos proyectos de los fabricantes de vehículos y piezas, permitía el disfrute de las mencionadas ventajas. Del mismo modo, el Grupo velaba por la ejecución de las directrices, proponiendo las medidas que estimaba necesarias. En vista de la naturaleza de los grupos ejecutivos, sus propuestas difícilmente dejaban de ser atendidas, ya que en su seno se realizaba la coordinación de las diversas entidades oficiales. De este modo, además de servir a los sectores como centrales de coordinación de estímulos, eliminaban tropiezos burocráticos al logro de los objetivos sectoriales buscados.

Formando contraste con el GEIA, que disfrutó de amplia autonomía y duración, otros grupos organizados en el seno del Consejo de Desarrollo tuvieron corta vida; algunos, en cambio, a ejemplo del GEICON, fueron el núcleo de entidades permanentes.

c) *El sistema de coordinación general del "Plan de Metas"*

Uno de los rasgos más característicos del Plan fue, sin duda, el pragmatismo de sus soluciones instrumentales. En lo que atañe a la coordinación de los programas entre sí es posible señalar otro aspecto que demuestra ese carácter. Se trata de la implantación extraoficial de un conjunto de centrales de coordinación durante la ejecución del Plan. Esas entidades surgieron, o se ajustaron a las tareas de armonizar los distintos objetivos, forzadas por la limitación de recursos (externos y para el financiamiento interno a largo plazo); lo cual quiere decir que no aparecieron o no ejercieron las funciones de coordinación a base de una anterior decisión consciente de la necesidad de armonizar los distintos objetivos, sino como resultado de las limitaciones que obligaban a las autoridades ejecutoras del Plan a armonizar los distintos objetivos en estos aspectos.

A pesar de su eficiencia, los grupos ejecutivos y las administraciones de los fondos especiales sólo podían realizar la coordinación instrumental en cuanto al objetivo sectorial propuesto, aisladamente considerado. Por lo tanto, se hacían necesarios mecanismos de coordinación global de las industrias privadas y empresas públicas durante la ejecución del Plan. El primero consistió en el control ejercido por el BNDE, que por diversos conceptos constituía las más de las veces el punto de paso obligado del sector favorecido (casi siempre mediante la concesión de los avales indispensables para obtener financiamientos externos). Dicho banco, debido a su estructura y normas de funcionamiento, efectuaba en el sector privado el mismo esfuerzo de armonización que ejercía en relación a las inversiones gubernamentales de infraestructura.

El segundo instrumento, que permitía una ordenación global de los proyectos del sector privado, estribaba en la elaboración del llamado presupuesto de divisas el cual, al determinar con sus previsiones los esquemas de pagos externos del país, armonizaba y coordinaba bajo este aspecto las operaciones de dicho sector. Para estos fines el órgano coordinador estaba constituido por el Consejo de la SUMOC el cual, al dar autorización para importar a un tipo de cambio favorecido, imponía orden fijando límites máximos a las distintas operaciones cambiarias del país. La secular escasez de divisas y la práctica de la intervención directa en las operaciones cambiarias dieron lugar a la implantación progresiva de un sistema contable de control y previsión de los futuros pagos y entradas de divisas. Tales prácticas iniciadas en 1948 quedaron institucionalizadas en 1953 al surgir el llamado presupuesto de divisas. Se trata de un cálculo de las operaciones cambiarias que, una vez aprobado por el Consejo de la SUMOC, pasa a tener fuerza de ley. Durante el período del Plan, en el presupuesto se fijaban las cantidades de divisas destinadas a las operaciones sujetas a licencia previa, prescribiéndose un límite a las autorizaciones cambiarias del CACEX. En el presupuesto también se señalaba al Departamento de Cambios las cantidades de recursos autorizados para las importaciones no dependientes de licencia previa y las partidas destinadas a entidades gubernamentales o a compromisos ya contraídos. De esta manera, los dos departamentos del Banco del Brasil que centralizaban las operaciones cambiarias quedaban sujetos a límites fijados en el presupuesto de divisas, lo que traducía la política de pagos externos del país. Con la elaboración de dicho presupuesto en alguna forma se imponía un orden global a las importaciones de bienes de capital. Téngase presente que toda la política de endeudamiento externo se formulaba de manera global y proyecto por proyecto con la aprobación de la SUMOC, y que estas importaciones sin cobertura inmediata de divisas constituían, como ya quedó señalado, la componente estratégica del Plan. Por lo tanto, el mencionado presupuesto constituía un medio adicional de control global del proceso de inversión del país. Era una importante regulación que sometía a todas las entidades gubernamentales a los límites expresamente determinados en el presupuesto de divisas, quedando toda modificación sujeta al examen y aprobación del Consejo de la SUMOC; correspondía, pues, a esta entidad coordinar indirectamente la política de las inversiones públicas mediante el control directo de su componente importado.[42]

[42] Sobre tal instrumento se puede obtener información pormenorizada en Sydney Latini y Ricardo Moura, "O orçamento de câmbio no Brasil", *Econômica Brasileira*, Vol. II, 1955.

En tales circunstancias, no estará de más insistir en que, si por una parte no existían condiciones internas que obligasen a implantar un sistema central de planificación, y en este sentido resulta significativa la experiencia del Consejo de Desarrollo,[43] por otra, la clase de objetivos perseguidos obligó a constituir, sin el plan inicial preconcebido, un sistema eficiente de programación y ejecución de políticas sectoriales. Por último, las condiciones externas que imponían una capacidad para importar rígida e irreductible y, en forma secundaria, la no existencia de un mercado de capitales organizado,[44] dieron lugar a la implantación de mecanismos de coordinación global de los programas. Esas actividades, conformes con la realidad de la economía y la etapa de transformación que se atravesaba, establecieron las condiciones previas para la implantación ulterior de un sistema de planificación más depurado y racional, el cual está dando ahora sus pasos iniciales.

El cuadro sinóptico de la página siguiente permite localizar los conductos estratégicos a través de los cuales las centrales de control ejercían la coordinación de los programas.

3. El "Plan de Metas" y la ampliación del papel del Estado

Ya quedó señalado que, a lo largo de la ejecución del "Plan de Metas" y sin ningún esquema preconcebido, se forjó un conjunto de instrumentos que resultó sumamente eficaz por lo que a sus finalidades se refiere. La implantación de estos instrumentos fue promovida con arreglo a un criterio de acción inmediata y pragmática.

Sin insistir en estos asuntos, conviene tener presente, para la comprensión del interés posterior por las reformas instrumentales, que a lo largo del Plan ocurrió una

[43] En 1956 se creó el Consejo de Desarrollo, directamente subordinado a la Presidencia de la República y compuesto de los ministros y los directores principales de las entidades económicas gubernamentales. En su fundación iba envuelto el ambicioso proyecto de constituirse en el organismo formulador y coordinador global de la política económica. Sus tareas quedaban definidas como sigue en el instrumento legal de su fundación (artículo 2º): "Estudiar las medidas necesarias para la coordinación de la política económica del país, sobre todo en lo relativo a su desarrollo económico; elaborar planes y programas encaminados a acrecentar la eficiencia de las actividades gubernamentales y a fomentar la iniciativa privada; analizar informes y estadísticas sobre la evolución de los diversos sectores de la economía; estudiar y preparar proyectos de ley, decretos y actos administrativos que se estimen necesarios para el logro de esos objetivos; y mantenerse informado de la ejecución de las medidas aprobadas". Con tales atribuciones, el Consejo hubiera debido transformarse en el organismo central de planificación de la economía; sin embargo, no fue así, lo que demuestra que no existían las condiciones para la implantación de un sistema integral de planificación. El hecho de que el Consejo no haya conseguido realizar la primera función contrasta mucho con su éxito en la implantación y puesta en marcha de programas sectoriales. En vez de refundir y formular programas globales, el Consejo tendió a subdividirse en gran número de grupos menores encargados de la coordinación de las políticas sectoriales. Esos grupos crecieron y aumentaron su importancia, al paso que el Consejo se limitaba a velar por la ejecución del "Plan de Metas", presentando un informe anual al respecto.

[44] Aunque los instrumentos de que disponía el BNDE cumpliesen su función esencial de ordenamiento y fomento del desarrollo industrial en los sectores básicos y productores de bienes de capital, el núcleo instrumental de mayor importancia en la orientación de las inversiones privadas consistió en el complejo sistema cambiario, en la tributación aduanera y en la política de atracción de ahorros del exterior.

CUADRO SINOPTICO DE LOS INSTRUMENTOS
DEL "PLAN DE METAS"

Objetivos por cuenta del	*Programación sectorial realizada por*	*Medidas de política económica*	*Entidad a cargo de la medida*	*Coordinación y armonización del Plan en cuanto a*	*Examen y dictámenes sobre la prioridad macroeconómica del proyecto*	*Observación de la marcha del programa*
Sector público	Entidades paraestatales y empresas estatales	Constitución de fondos Exención tributaria Tipo de cambio favorecido Financiamiento en moneda nacional Financiamiento del exterior	Diversas (DNER, CMM, DNEF, etc.) CPA SUMOC BNDE o el Banco del Brasil SUMOC y BNDE (aval)	Repercusión sobre el balance de pagos (presupuesto de divisas) y endeudamiento externo (registro de capitales del exterior) (SUMOC)	BNDE (Préstamo interno y concesión de aval) CPA (Modificación arancelaria, registro de igualdad del producto y cambio de categoría de importación)	Consejo de Desarrollo
Sector privado	Grupos ejecutivos	Exención y reducción de impuestos Reserva de mercado: Arancel aduanero; Control de cambios; Registro de igualdad del producto Financiamiento en moneda nacional Financiamiento externo Tipo de cambio favorecido	CPA CPA SUMOC CPA BNDE y Banco del Brasil SUMOC y BNDE (aval) SUMOC	Repercusión sobre los fondos públicos (financiamiento a largo plazo) (BNDE)	SUMOC (Registro de capital extranjero)	

ampliación de las funciones del estado. A esta ampliación de sus responsabilidades correspondió la creación de gran número de instrumentos. Sin embargo, no se realizó al mismo tiempo un esfuerzo para la redefinición del papel del estado, la implantación integrada del instrumental de política económica y la reestructuración del mecanismo administrativo. Por el contrario, el nuevo instrumental establecido contribuyó a la desarticulación y dislocación del sistema anterior; en cierto sentido hasta acentuó el desequilibrio al introducir inorgánicamente nuevos medios de acción dentro del conjunto de instrumentos. En tales condiciones, podría considerarse natural la aparición, a raíz de este proceso, de un interés por reformas instrumentales que restableciesen en otro nivel la situación de equilibrio del plano instrumental, que quedó rota por la intensidad del proceso de industrialización sustitutivo.

En el plano instrumental e institucional se destaca como un dato básico la profunda transformación cualitativa del estado, resultante de la política de desarrollo industrial aplicada en el decenio de 1950. Ya se indicó más atrás la ampliación cuantitativa de su presencia en el sistema económico; ahora interesa poner de manifiesto la penetración y consiguiente modificación cualitativa de su forma y del orden institucional, de resultas de la ampliación horizontal y vertical de sus funciones. Conviene, pues, enumerar las actuaciones permitidas al sector público en los años actuales, a fin de destacar la extensión, la diversidad y la profundidad de su acción en el funcionamiento del sistema económico brasileño.

El sector público del Brasil es propietario y empresario de las actividades de transporte marítimo-fluvial y ferroviario, y de la producción de petróleo[45] y combustibles atómicos.[46] Controla la mayor parte del sector siderúrgico[47] y avanza a grandes pasos a constituir-

[45] En 1953 se estableció el monopolio estatal del petróleo, que engloba la exploración, extracción, refinación, comercio y transporte, así como las actividades conexas. La empresa ejecutiva del monopolio es Petrobrás; el Consejo Nacional del Petróleo se encarga de formular las directrices del sector.

[46] El 31 de agosto de 1956, el Consejo de Seguridad Nacional expidió las directrices gubernamentales de una política nacional de energía nuclear. En tales directrices se recomendaba, para su aplicación, que se creara una Comisión Nacional de Energía Nuclear (CNEN); al mismo tiempo se disponía suspender las exportaciones de los óxidos de torio y de uranio. Posteriormente, al CNEN pasó a tener el monopolio de las operaciones de aprovechamiento de los minerales atómicos.

[47] El sector público es dueño de las tres mayores entidades siderúrgicas brasileñas, CSN, COSIPA y USIMINAS. En esta última está asociado a capitales japoneses que participan en un 40 por ciento. Al mismo tiempo se están constituyendo o ampliando siderurgias pequeñas, en las cuales el estado es el accionista mayoritario. Fuera de éstas, es propietario de dos de pequeño tamaño, Ferro e Aço de Vitória y Acesita.

se en el productor principal de energía.[48] Interviene directamente en las actividades de los principales sectores de exportación[49] y comercializa una parte considerable de la producción exportable;[50] también es el principal productor y exportador de mineral de hierro.[51] Regula directa e indirectamente el mercado cambiario. En obediencia a un precepto constitucional[52] es el regulador directo de las actividades de explotación del subsuelo, vías de comunicación y canales de radiodifusión; este derecho de explotación lo cede mediante concesiones al sector privado. Asimismo, es por sí solo el mayor banquero comercial, ya que concede aproximadamente el 35 por ciento del crédito general al sector privado por intermedio del Banco del Brasil, y la mayor parte del crédito agrícola.[53] A través de otras entidades financieras especializadas concede el total del crédito cooperativo[54] y de los financiamientos a largo plazo.[55] Fija los sueldos,[56] los tipos de interés,[57] los alquileres[58] y los precios de los principales artículos de subsistencia.[59] Determina los precios mínimos de la agricultura[60] y empieza a construir y explotar un importante sistema de almacenamiento y comercialización de tales productos.[61] Dispone de todos los poderes tradicionales para imponer contribuciones.[62] Ejerce el control sobre las corrientes monetarias.[63] Produce álcalis[64] y camiones.[65] Participa ampliamente en la formación interna de capital.[66] Regula las actividades de seguros[67] y fiscaliza las cooperativas agrícolas.[68] Realiza toda la comercialización del caucho natural producido en el país.[69] Orienta la composición de las inversiones privadas e interviene en el mercado de capitales.[70] Como puede verse, el estado brasileño dispone de variados e importantes poderes.

Ocurrió, por decirlo así, una "estatización formal" de la economía, lo que quiere decir la existencia de un estado que es importante productor directo en los sectores estratégicos de la economía y que indirectamente controla sectores considerables de la esfera privada. El equilibrio de fuerzas se vio visiblemente modificado, quedando ahora inclinado en favor del sector público. Como era de esperar, este hecho ha provocado hace poco una reacción empresarial, por más que la mencionada ampliación de las funciones del sector público haya redundado en beneficio de los empresarios. Es posible que esa reacción

[48] Según datos del IBGE, la participación de las empresas públicas (estatales, paraestatales y de economía mixta) en el total de la potencia generadora de energía eléctrica pasó del 9.7 por ciento en 1954 al 23.4 en 1961. En 1961 se creó Electrobrás, empresa controladora de las empresas públicas que operan en ese sector. Según su informe general de 1962, Electrobrás contribuyó —mediante sus empresas subsidiarias y asociadas y con anticipos de recursos del Fondo Federal de Electrificación y de organización estatales— con el 63 por ciento del aumento de la potencia que ocurrió durante el ejercicio de 1962.

[49] Por intermedio de un conjunto de entidades paraestatales especializadas (Instituto del Alcohol y el Azúcar, del Pino, de la Sal, la Comisión Ejecutiva de Defensa del Caucho y el Instituto Brasileño del Café), el sector público ejerce amplios poderes para fijar cuotas de producción y exportación con miras a lograr el equilibrio del mercado interno y del externo. Dichas entidades realizan operaciones de compra y venta, fijan precios y, en suma, regulan las actividades de esos sectores.

[50] No sólo esas entidades sino también el Banco del Brasil realiza operaciones en este sentido. Por ejemplo, en 1959 el Banco del Brasil ejecutó operaciones de compra y venta de algodón, arroz, frejoles, mijo, maní, soja, trigo en grano, harina de mandioca, yute y otros artículos (Informe del Banco del Brasil, 1959). El total de gastos realizados por esta institución, correspondientes al saldo de la cuenta de compra y venta de productos de importación y exportación, fue de unos 5 500 millones de cruceros en 1961 (Informe de la SUMOC).

[51] Por medio de la empresa estatal Compañía Vale do Rio Doce se encarga aproximadamente del 80 por ciento de la producción y exportación de mineral de hierro.

[52] Inciso XII del artículo 5o. y artículo 153o. de la Constitución Federal.

[53] En 1959 el Banco del Brasil participó con el 44 por ciento del crédito total y con el 34 por ciento del crédito del sector privado. Su participación en el mismo año en el crédito concedido a la agricultura y la ganadería fue del 62 por ciento (Informe del Banco del Brasil).

[54] El Banco Nacional de Crédito Cooperativo, creado en 1951. En 1960 concedió unos 2 000 millones de este crédito especializado, en su mayor parte a las cooperativas de productores.

[55] El Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico atiende a los sectores de infraestructura en escala nacional. El Banco de Crédito de la Amazonia y el Banco del Nordeste del Brasil financian proyectos de interés regional. También cabe mencionar otros organismos financieros de este tipo, organizados por los gobiernos de los estados.

[56] Desde 1943 el Departamento Nacional del Trabajo establece el monto de los salarios mínimos aplicables a los trabajadores urbanos.

[57] En el Brasil existe un límite máximo determinado por la ley para los intereses que se pueden exigir (12 por ciento anual). Los tipos de interés bancario los fija la SUMOC.

[58] La legislación brasileña impide la elevación de los alquileres residenciales ya establecidos. Esta legislación se va mitigando paulatinamente en el sentido de una liberación de los alquileres.

[59] En 1951 se constituyó la Comisión Federal de Abastecimiento y Precios (COFAP), dotada de poderes para intervenir en el mercado de artículos de subsistencia, realizar operaciones compensatorias y determinar los precios de dichos artículos. Estas funciones las cumple ahora la recién fundada Superintendencia Nacional de Abastecimiento (SUNAB).

[60] Desde 1951 existen tablas de precios de los productos agrícolas, con arreglo a los cuales el gobierno debiera adquirir y financiar la producción. Sin embargo, esas tablas sólo desde 1961 se ajustan a la realidad con respecto a la mayor parte de los productos.

[61] La Comisión Organizadora de la Triticultura Nacional y Almacenamiento General (COTRINAG) contribuyó con cerca del 60 por ciento de la capacidad de las bodegas y silos construidos en el período 1955-60. Al mismo tiempo, algunos gobiernos de los estados también invirtieron en este sector, lo que corresponde aproximadamente al 25 por ciento de la capacidad instalada en el período 1956-60. De esta manera, el sector público contribuyó más o menos con el 85 por ciento del aumento de la capacidad conseguido en ese período (Informe del Consejo de Desarrollo).

[62] La Constitución del Brasil no sólo autoriza de manera explícita una amplia base tributaria sino que abre la posibilidad de instituir nuevos impuestos.

[63] Directamente por intermedio de sus entidades bancarias e indirectamente por la manipulación de los instrumentos monetarios tradicionales de que disponen la SUMOC y el Banco del Brasil.

[64] A la empresa estatal Compañía Nacional de Alcalis correspondió en 1960 toda la producción interna de carbonato de sodio. La de sosa cáustica corrió toda por cuenta del sector privado, ya que las instalaciones de la empresa estatal relativas a este producto sólo se iniciarían cuando la parte correspondiente al carbonato de sodio llegara a una capacidad de 300 toneladas diarias.

[65] La empresa estatal Fábrica Nacional de Motores produjo, en 1961, 454 automóviles de lujo y 2 224 camiones pesados; en este último tipo de vehículo fue el mayor productor nacional (Anuario Estatístico do Brasil).

[66] En 1960, incluidas las inversiones de las empresas estatales, correspondió al sector público el 48.1 por ciento de la formación de capital fijo.

[67] El Instituto de Reaseguros del Brasil, entidad paraestatal federal, controla las operaciones de reaseguro, la reglamentación de las escalas de las compañías de seguros y, en parte, la utilización de las reservas técnicas de las compañías de seguros.

[68] El Ministerio de Agricultura controla y orienta el cooperativismo en el país.

[69] En este sector, el Banco de Crédito de la Amazonia es el agente financiero y la Comisión Ejecutiva de Defensa del Caucho Natural es el órgano formulador de normas.

[70] El Ministerio de Hacienda, la SUMOC y, directamente, el Banco del Brasil pueden ejercer control mediante diferentes arbitrios sobre los diversos sectores del mercado de capitales.

haya obedecido al temor de un salto dialéctico, por el cual la acumulación cuantitativa de nuevas funciones pudiera engendrar una entidad de cualidades nuevas.

Fuera de la transformación cualitativa del papel del estado, existen otras implícitas en la evolución realizada a lo largo del "Plan de Metas". Dos se mencionarán de modo especial. La primera consiste en la estrecha solidaridad que se forjó entre la industria brasileña de bienes de capital y la política de inversión pública. En el pasado, el gobierno representó para los productos de esa industria un mercado equivalente al que ofrecía el sector privado. Los vínculos así establecidos difícilmente se podrán romper y no cabe duda de que constituyen un factor de importancia para la determinación del comportamiento futuro de la economía. El otro fenómeno consiste en la ya mencionada dependencia del capital de explotación de las empresas con respecto a los créditos abiertos por los bancos oficiales. Tal dependencia se acentuó en vez de atenuarse a lo largo del "Plan de Metas" debido a la captación de recursos de la red bancaria privada.

Como se indicó en páginas anteriores, por lo que se refiere al núcleo de instrumentos utilizados por el Plan se implantaron mecanismos pragmáticos de coordinación; en cambio, el funcionamiento fragmentado se agravó en la zona residual de instrumentos. Incluso en la zona instrumental organizada, la coordinación alcanzada se muestra cada vez más insuficiente ante la mayor complejidad de la economía y las responsabilidades más pesadas del poder público. En consecuencia, al llegar a su término el Plan, la situación a este respecto había mejorado pero seguía siendo poco satisfactoria en relación al nuevo estado y las nuevas tareas.

La insensibilidad manifestada en cuanto al problema instrumental e institucional, que en amplio grado fue la causa de la inadecuación resultante, sólo fue posible debido a las características del proceso de transformación del país. Por una parte, la evolución del polo dinámico (región centro-sur) en buena medida fue autónoma del comportamiento de los demás sectores y regiones. Salvo raras ocasiones, que siempre se decidieron en su favor, la persecución de objetivos múltiples no afectaba vitalmente a sus intereses; incluso servía como un elemento de pacificación y de obtención de apoyo político de la periferia para las decisiones del sector dinámico.[71] Desde otro punto de vista, tanto la inercia intelectual comprobada, que permitió la constitución de un estado interventor de tal magnitud sin intentar su redefinición, como la falta de preocupación por la "economicidad" del instrumental, establecido y articulado con arreglo a esquemas empíricos y poco precisos, enraízan también en el proceso de transformación atravesado. En realidad, éste en ningún momento tuvo que hacer frente a alguna situación que no se pudiera soslayar mediante reajustes parciales. Jamás se le opusieron barreras cuya superación exigiera una transformación global de la forma del estado y planteara los desafíos intelectuales correspondientes.[72] El proceso político nacional nunca se vio en la disyuntiva de estancarse o transformarse globalmente. En este sentido, el proceso de transformación fue "fácil" y permitió el "desperdicio" ocasionado por un funcionamiento no ajustado de los instrumentos. Unicamente ahora se convierte en una preocupación corriente el lograr una mayor adecuación del estado y una mayor precisión de sus instrumentos de acción frente a una estructura y una problemática más complejas.

Por otra parte, no hay que olvidar que, pese a la profundidad que el esfuerzo de industrialización impuso a la presencia del estado en el sistema económico, tal ampliación no estuvo en pugna con lo esencial de las instituciones económicas brasileñas: el régimen de propiedad privada y las normas de distribución de las ganancias dejadas por la productividad. Muy al contrario, estuvo de acuerdo con esas reglas sociales y las confirmó. Como la transformación no puso en tela de juicio dichas instituciones básicas, éstas quedaron al margen de las tensiones del esfuerzo de instrumentalización.

Por último, hay que recordar que en una situación dinámica, en la cual el crecimiento disolvía las tensiones, se realizó una conquista pacífica de los centros de decisión de la política económica por el sector empresarial más dinámico. Al poseer en forma consolidada el poder de decisión, pudo desplazar los conflictos hacia los bastidores del proceso político, estableciendo al margen de los textos legales los dispositivos que le interesaban. Como en el plano de la política económica no había una hegemonía tal de parte del sector secundario, hubiera sido muy difícil que el debate político no saliera a la superficie, dando lugar a reformas instrumentales.

Sin embargo, por más favorables que fueran esos hechos para la formulación y ejecución de una política económica, la creciente inadecuación tarde o temprano alcanzaría un nivel que iba a provocar un proceso de reajuste instrumental e institucional. Antes de describir las reformas realizadas o propuestas en los últimos años, hay que proceder a esbozar la situación en que se hizo obvia la inadecuación.

[71] Por ejemplo, ya a comienzos del decenio de 1930 existía el Departamento Nacional de Obras contra la Sequía (DNOCS), que abrazaba el llamado Polígono de la Sequía, es decir, la región del nordeste y parte de Minas Gerais. En 1948 se fundó la Comisión del Valle del San Francisco (CVSF) para elaborar y ejecutar un plan de aprovechamiento del valle del río San Francisco, que pasa por Minas Gerais y algunos estados del nordeste. Más tarde, en la primera mitad del decenio de 1950, se creó la Superintendencia de Promoción de la Valorización Económica de la Región Amazónica (SPVEA). Por último, en 1959 se estableció la Superintendencia de Desarrollo Económico del Nordeste (SUDENE); pero este organismo ya se encuentra enfrentado a problemas mucho más complejos, que se analizaron en otra parte del presente trabajo.

[72] El marco constitucional de 1946 permitió la amplia utilización de sus posibilidades jurídicas, con lo cual hizo posible la continuidad del proceso de transformación económica.

VI. EL ULTIMO TRIENIO: LA POLITICA ECONOMICA QUEDA REZAGADA DE LOS ACONTECIMIENTOS

Durante el período del "Plan de Metas" se vio que, en cierto sentido, la política estuvo al frente del proceso de transformación de la economía; no se observaron entonces vacilaciones o indecisiones que revelasen, o que el proceso escapaba a su control efectivo, o que había obstáculos acentuados a la ejecución de sus tareas.

Lo ocurrido en materia de política económica en los últimos años contrasta violentamente en este aspecto con el "Plan de Metas". Observadas en su orden sucesivo, las medidas de política económica adoptadas durante el trienio pasado no definen con precisión ninguna directriz, sino que apuntan en direcciones múltiples. Las medidas

encaminadas a distintos objetivos se acumulan y se anulan. Ningún esquema propuesto tiene larga vida, sino que a los pocos meses deja su lugar a otro. Las cosas ocurren como si se hubiera perdido el control de la política económica, y ésta se hallara con rumbos indefinidos. Ya sea debido a los problemas con que tropezaba la economía o la inestabilidad política e institucional, las medidas presentadas han sido de carácter transitorio e inestable.

En tales circunstancias, la interpretación de los hechos de la política económica encuentra una dificultad especial. Toda agrupación sistemática de las mil y una medidas adoptadas y desechadas confiere a la presentación de la política económica una falsa impresión de coherencia y de permanencia en sus fugaces esquemas. Es sumamente difícil evitar este matiz. Por eso es preciso mantenerse en guardia desde luego para que la sistematización que aquí se haga, y que es un simple recurso expositivo, no deje una impresión falsa.

Dos son los problemas especiales a que hace frente la interpretación de la política económica del trienio: la falta de perspectivas y la ausencia de líneas definidas entre el cúmulo de medidas adoptadas. En cierto sentido, el más revelador consiste precisamente en que no se percibe una definición clara de la política económica, lo que forma contraste con los períodos anteriores ya analizados. Ello sugiere, y en cierto sentido fundamenta, la idea de que la economía brasileña está atravesando una fase de transición, a semejanza de los años iniciales del decenio de 1930. La economía habría llegado a este punto al agotarse las posibilidades de rápido crecimiento e industrialización dentro del modelo histórico de desarrollo mediante la sustitución de las importaciones.

El haberse quedado la política económica a la zaga de los acontecimientos no está desvinculado de las precarias condiciones político-institucionales del trienio. La falta de combinaciones políticas duraderas y de un Ejecutivo que aunase por un período largo las principales corrientes partidistas, no ofreció condiciones favorables para que un programa de política económica superase las etapas iniciales de su implantación. A cada transformación de los mandos políticos correspondió la presentación de un nuevo plan de política económica, que antes de quedar consolidado ya se veía sustituido por otro, y así sucesivamente. Trátase de fenómenos interdependientes, que sugieren la acción de procesos mucho más profundos en la evolución de la economía. De todas maneras, por mucho interés que despierte el análisis de estos hechos, aún no existe, dada la proximidad del período, esa perspectiva amplia que exige la interpretación histórica.

Además, durante el trienio se dejaban sentir otros factores que daban a la política económica su carácter fugaz e impreciso. Nos referimos a la conciencia cada vez más clara de los desequilibrios estructurales señalados en páginas anteriores, y a la comprobación de los acentuados desajustes institucionales e instrumentales. La insatisfacción consiguiente, expresada en la demanda general de "reformas básicas" (lo que constituyó la tónica de las discusiones del trienio), llegó a disolver parcialmente las bases políticas del programa anterior pero no pudo conseguir una sólida reagrupación de los partidos como punto de apoyo de un sistema de política económica. Sin embargo, haciéndose eco de las demandas de múltiples grupos no integrados y carentes de instrumentos políticos mayoritarios, la política económica recogió en sus declaraciones muchas de las tesis que se discutían. Al no encontrar condiciones para la efectiva implantación de estas tesis, la mayor parte de las medidas no pasaron de ser declaraciones de principios; su multiplicación durante el trienio acentúa aún más la escasa objetividad de la política económica.

Al tratar de delimitar el marco concreto en que se inscribió la política económica del trienio, conviene indicar brevemente las principales tendencias del comportamiento de la economía (que se resumen en una aceleración de la inflación y en una desaceleración del crecimiento) así como los problemas especiales planteados por la combinación de estos fenómenos, cada uno de por sí complejo y perturbador.

Según los índices del producto real calculados por el Instituto Brasileño de Economía (IBRE) de la Fundación Getulio Vargas, la tasa de crecimiento de la economía, que en 1961 había llegado a 7.7 por ciento, descendió a 5.5 por ciento en 1962 y a 2.1 en 1963. Aunque los cálculos relativos a 1926 y 1963 son bastante discutibles, la tendencia a la reducción del ritmo de crecimiento se ve confirmada incluso por las hipótesis más optimistas.

En cuanto a la aceleración inflacionaria, las diversas series de índices de precios revelan que su tasa se elevó considerablemente a partir de 1960. El índice de deflación de la serie del producto interno bruto, que en 1960 mostraba una variación de 25 por ciento, registró en seguida los aumentos siguientes: 37 por ciento en 1961, 51 en 1962 y 73 en 1963. El índice del costo de la vida, que había experimentado una brusca elevación en 1959 (52 por ciento), presenta una desaceleración en 1960, con un crecimiento de sólo 24 por ciento. A partir de 1961 también vuelve a acelerarse, y en 1963 se registró una tasa de expansión de 81 por ciento.

En torno a estos dos fenómenos giró la política económica del trienio, buscando, en ambos casos sin éxito, una fórmula que hiciera compatible el mantenimiento de la tasa histórica de crecimiento con una atenuación del proceso inflacionario. Sin embargo, por no poder realizar los profundos reajustes del sistema económico que hicieran posible este objetivo, la política económica se localizó en la periferia de las dos tendencias. Incluso así resultó inoperante, sea por faltarle las condiciones generales ya señaladas que le dieran la base política que exigía la magnitud de las tareas por realizar, sea por temer que el éxito relativo en una de esas direcciones afectase irremediablemente la posibilidad de lograr resultados en la otra tarea. La política económica se mantuvo, pues, indecisa, intimidada por los perjuicios que se podían aguardar de toda actitud más definida, y en un clima de insatisfacción creciente vio disolverse uno tras otro los distintos programas propuestos.

Ante tales objetivos contradictorios, cuya armonización requería reajustes irrealizables en esa situación política y económica, y en la medida en que se confirman las dos tendencias desfavorables del comportamiento de la economía, se observa una reducción progresiva de su posibilidad de maniobra. Después de un quinquenio en que había llevado firmemente en sus manos los hilos principales de la evolución de la economía, la política económica tiene ahora que marchar a remolque de los acontecimientos.

Pero si, en líneas generales, fue pasiva ante los mencionados elementos, no se mantuvo indiferente [illegible]

pecto a la situación general de la economía. Muy al contrario, los años del trienio fueron sumamente fértiles en el aspecto formal de las declaraciones. Nunca se asistió a tal acumulación de programas y medidas, que rápidamente se dejaban de lado; nunca ocuparon lugar tan prominente las discusiones de política económica, que reflejaban un nivel más elevado de politización. A diferencia de los años anteriores en que minorías reducidas controlaban la formulación de la política, en éstos empezaron grupos nuevos a dejar oir su voz en el proceso de decisión social. La política económica no fue indiferente a esta situación social más compleja, sino que trató de responder a los nuevos grupos de presión. Al no lograr definirse otro equilibrio de fuerzas, la aparición de los grupos nuevos contribuyó a agitar más aún la formulación de una política.

Aunque de las páginas anteriores se pueda inferir la falta de definición clara de la política económica del trienio, téngase presente que la nueva dimensión del proceso inflacionario hizo desplazarse el foco de las preocupaciones desde el problema del desarrollo industrial hacia la atenuación del proceso inflacionario. Como problema de política económica, esto último deja de tener una posición secundaria dentro del esquema de industrialización sustitutiva para constituirse en el principal objetivo inspirador y orientador de las decisiones políticas. Se modifica así la actitud irreverente del pasado hacia esta materia.

Ya no se colocan irreflexivamente las medidas cambiarias, monetarias y fiscales al servicio de la industrialización, siguiendo las líneas de menor resistencia si con ello se sirve a los objetivos del sistema, aunque de tal manera se intensifiquen, o a lo menos se ayuden a aflorar, las tensiones inflacionarias. La política monetaria adquiere una nueva perspectiva, y pueden observarse esfuerzos sinceros, aunque de poco resultado, para atenuar la espiral de precios. Por primera vez se reconoce oficialmente el proceso inflacionario como el problema de fondo. Sin querer entrar en digresiones sobre la materia, obsérvese el hecho obvio, aunque poco citado, de que el sistema sólo se dio por enterado de la inflación brasileña cuando, en su esfera de intereses, ésta se convirtió de planteamiento académico en problema real. La inflación perdió su utilidad directa. La aceleración inflacionaria adquirió el carácter de residuo indeseable y contrario a la estructuración de nuevas formas de financiamiento de las empresas y del sector público, condición *sine qua non* para que la economía echara a andar por las nuevas directrices a largo plazo. Por eso, pues, en este período la contención del proceso inflacionario se convierte en el objetivo principal de la política económica.

En lo relativo a las preocupaciones a largo plazo de la política económica, durante el trienio es posible distinguir una vaga tendencia a la diversificación de los objetivos propuestos al desarrollo de la economía. Sea debido a la demanda de "reformas básicas", sea por las nuevas exigencias de una estructura económica más diversificada, durante el trienio se acumulan, junto a la preocupación por la complementación del sistema industrial, medidas parciales orientadas hacia el desarrollo regional, la modificación del sector agropecuario, el fomento de las exportaciones industriales, etc. Forzando la expresión, éstas traducen de manera incipiente y poco [illegible]grada la búsqueda de nuevas líneas de expansión para [illegible]nomía.

Examinemos con más pormenores el contenido de esos rasgos principales de la política económica del trienio.

1. La política antiinflacionaria

Ya se ha indicado que la modificación principal de la política económica consistió en el desplazamiento del foco de preocupaciones de la política económica desde la prioridad fuera de duda concedida anteriormente al desarrollo industrial hacia la atenuación del proceso inflacionario. Sin embargo, antes de examinar las características de las medidas en que se expresó esta nueva orientación principal de la política económica, es necesario proceder a un rápido examen de los factores que la condicionaron y del marco en que se debatió en los últimos años, a fin de disponer de un criterio básico para la localización de los sucesivos intentos de estabilización, que fueron muchos y transitorios.

El desplazamiento del eje de la política económica no se debió principalmente, como se verá más adelante, al temor de una superinflación ni a la creciente inestabilidad social. El problema inflacionario también se hizo presente bajo otros aspectos, en la medida en que dejó de proporcionar una forma de financiamiento del proceso de inversión. Esto no afectaba a las empresas, que podían defender sus tasas de rentabilidad mediante reajustes de precios, pero sí al gobierno que, obligado a limitar relativamente sus gastos, no podría realizar la cuantía de inversiones necesarias para mantener el dinamismo de la economía. Obsérvese que la ya citada dependencia directa de la inversión pública en que se encontraba el sector productor de bienes de capital, en el caso brasileño, introdujo en este panorama una complicación más que obstaculizaba la ejecución efectiva de los planes ordinarios de estabilización.

Por otra parte, no ha de sorprender que se desarrolle una tendencia al alza acumulativa de precios de resultas de un persistente proceso inflacionario. Ya se sabe que, no habiendo fuerzas rectificadoras, los diversos agentes del sistema económico tienden a organizar mecanismos de rápida reacción a fin de mantener su participación real en la economía. Su efecto recíproco da lugar a un mayor automatismo de los mecanismos de propagación y a la consiguiente exacerbación del movimiento inflacionario. Además, está reconocido que esta intensificación del proceso inflacionario, en el grado en que se afirma, tiende a hacerlo cada vez más autónomo de los factores reales y mediatos que actuaron en la raíz del fenómeno.

En tales circunstancias, tiene escasa significación pasar revista a los elementos de fondo que hicieron emerger las presiones inflacionarias en el caso brasileño, lo cual, por lo demás, ha sido materia de diversos estudios. En cambio, hay elementos no estudiados convenientemente que tienen interés para la interpretación del nuevo comportamiento inflacionario. La industrialización sustitutiva de los últimos años ocasionó la formación de un importante sector productor de bienes de consumo duradero y de bienes de capital. Dada la naturaleza de este sector, su funcionamiento y expansión requieren inmovilizaciones crecientes de capital de trabajo. De manera especial, a medida que se agota la reserva de mercado que el estrangulamiento externo garantiza al sector, la expansión de las ventas de esos bienes queda supeditada en mayor grado a la prolongación de los plazos medios de venta, lo que, por consiguiente, acarrea un crecimiento más que

proporcional del capital de trabajo directa e indirectamente relacionado con el sector. Es innecesario recordar que esta demanda adicional de recursos se suma, a lo largo de la industrialización, a la ampliación de las exigencias del sector público.

Tales presiones ni encontraron ni encuentran de parte del sistema financiero una reacción adecuada, traducida en un ofrecimiento voluntario de ahorros cuantitativa y cualitativamente satisfactorio. En esas condiciones, el mantenimiento del ritmo de actividad de las empresas sólo podría lograrse con una expansión monetaria, a lo que equivale la acentuación de las presiones inflacionarias. La carencia de conductos institucionales no es la única causa de la incapacidad revelada por el sistema para ofrecer voluntariamente los recursos necesarios. A decir verdad, en los últimos años, puede observarse la creación de una serie de instrumentos que representan tentativas para la obtención de recursos financieros internos; el sector público lo hace mediante la emisión de títulos a mediano plazo (letras del Tesoro, de exportación y de importación); y el sector privado, mediante la constitución jurídica de una serie de sociedades de crédito, la vulgarización de las letras de cambio y la intensificación de las operaciones de bolsa de valores.[73] Pero estos arbitrios adicionales se mostraron incapaces de satisfacer adecuadamente las necesidades de financiamiento de las empresas y del gobierno. Prueba de ello son, no sólo la persistencia de los cuantiosos desequilibrios financieros del sector público, sino también el haberse mantenido las presiones de las empresas sobre el sistema bancario.[74]

[73] Paralelamente a la industrialización y a la organización del mercado de bienes duraderos y de capital, se observa una proliferación de las sociedades de crédito, financiamiento e inversión, cuya función principal consiste en la captación de ahorros y la concesión de créditos a mediano plazo para la venta de bienes. Estas empresas se dedican también, en menor grado, al seguro de suscripción de capitales y a la gerencia de fondos mutuos de inversión. Aunque hacía mucho que estaba permitida su formación, sólo en 1961 se definió su funcionamiento. En ese año ya existían 91 sociedades de este tipo, que operaban con recursos del orden de 35 000 millones de cruceros. Otro indicio de la constitución de un activo mercado de capitales es la expansión de las actividades de la bolsa de valores, así como la clara tendencia de las grandes empresas a recurrir a la suscripción pública para satisfacer parte de su demanda adicional de capital de explotación. Al medir la expansión de las operaciones de la Bolsa de Valores de Río de Janeiro mediante la variación anual del número de acciones cotizadas, se registran en 1960, 1961 y 1962 tasas de 64, 29 y 55 por ciento, respectivamente.

La asistencia financiera a largo plazo es anterior a esta organización privada de un sistema de financiamiento. De todos modos, cabe señalar a este respecto la tendencia a fundar nuevos bancos de inversión, de los estados, que se vienen a agregar a los de carácter federal que ya existían. Al BNDE y los dos bancos federales de alcance regional (el BCA y el BNB) se añadieron en los últimos años entidades organizadas por los estados de Paraná, Minas Gerais y Guanabara, para citar sólo los más importantes. En São Paulo se vincularon recursos cuantiosos a la venta de bienes de capital. El Banco del Brasil se prepara a aplicar amplios recursos al financiamiento de la formación de capital de las empresas pequeñas y medianas. Todas estas sociedades conceden financiamiento a las sociedades industriales, o participan en su capital, y representan una contribución del sector público a la organización del mercado de capitales. Al mismo tiempo obsérvese la importancia del sector público en la organización del mercado, al buscar recursos a mediano plazo por medio de letras (del Tesoro, de importación, de exportación, etc.) y estimular su colocación en títulos.

[74] Las repercusiones que tuvieron sobre el sistema monetario las presiones conjuntas de los sectores público y privado dieron lugar a una expansión de los medios de pago que se aceleró considerablemente a partir de 1960. Su tasa de crecimiento pasó de 30 por ciento en ese año a 50.5 en 1961, 63.3 en 1962 y 64.4 en 1963. Obsérvese que si en este último año la tasa de expansión de los medios de pago no fue más elevada, ello se debió en gran parte a la política de contención adoptada en el primer semestre del año como parte del Plan Trienal.

Cuadro 29

INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO FEDERAL,[a] 1955-62

Año	*Ingresos*	*Gastos*
1955	8.0	9.2
1956	8.3	12.2
1957	8.1	11.2
1958	8.9	11.3
1959	8.8	11.1
1960	9.2	12.4
1961	9.0	12.9
1962	9.0	14.1

FUENTE: Ingresos y gastos del gobierno federal, según cifras reunidas en los boletines de la SUMOC, el producto interno bruto, según aparece en la *Revista Brasileira de Economía*, marzo de 1962.

[a] Como porcentaje del producto interno bruto.

La necesidad de recurrir cada vez más a este tipo de financiamiento traduce el punto muerto en que se encuentran las empresas frente a las mayores necesidades de capital de explotación y las alzas persistentes de los costos acarreadas por el propio proceso inflacionario. En la imposibilidad de recurrir a las fuentes voluntarias de recursos, la otra solución parece haber estribado en el aumento más que proporcional de los precios, de suerte que no sólo cubriese las alzas de costos sino que también garantizase a las empresas una tasa de rentabilidad capaz de permitir el autofinanciamiento parcial de sus operaciones. Es evidente que esos reajustes de precios hicieron presión a su vez sobre el sistema bancario y reforzaron las demandas provenientes del sector público, alimentando así el ciclo expansionista del dinero y haciendo actuar los demás mecanismos de propagación. De esta manera los desajustes entre una estructura productiva cada vez más capitalista y un mecanismo inadecuado de financiamiento dieron origen a presiones encadenadas sobre el sistema monetario, el cual funciona entonces como caja de resonancia en el proceso inflacionario.

En cuanto a los "déficit" del propio sector público federal durante el período, su importancia parece haber crecido como factor de desequilibrio. De 1961 a 1962 el "déficit" de caja del gobierno federal, como porcentaje del producto interno bruto, aumentó de 3.9 a 4.9 por ciento, contra menos del 3 por ciento en los años precedentes. Esta ampliación relativa del "déficit" fue acompañada de un aumento de la proporción de los gastos en relación a esa misma suma. (Véase el cuadro 29.) Como los reajustes del sistema tributario mantuvieron la carga fiscal, el mayor desequilibrio parece haberse debido a una expansión más que proporcional de los gastos corrientes dentro del total de gastos públicos, sea debido a los gastos de personal, sea por obra de las cuantiosas subvenciones al sistema de transporte y comunicaciones, crónicamente deficitario. Sin embargo, esta mayor cuantía de los gastos del presupuesto federal quedó compensada en parte en algunos años del trienio por el menor esfuerzo financiero que representó la retención de las existencias de café, gracias a las menores cosechas de esos años.

Para la mejor comprensión de la aceleración ocurrida

durante el trienio, conviene recordar otros factores que intervienen en el fenómeno. El primer lugar, por sus claras repercusiones, lo ocupan los sucesos políticos. El Brasil ha atravesado en los últimos años un período de frecuentes crisis político-sociales, que han influido vigorosamente en el proceso inflacionario. Esa influencia se deja sentir de dos maneras: directamente, por haber ido acompañada con frecuencia de cuantiosas emisiones de papel moneda, como sucedió en la crisis de fines de 1961 cuando éstas representaron alrededor del 70 por ciento de las emisiones primarias del año, e, indirectamente, al perturbarse las actividades productivas en el clima general de inseguridad.

Otro hecho del período que repercutió sobre el alza de precios fue la modificación del sistema cambiario en 1961. La reforma cambiaria de ese año, al conectar la estructura de precios internos con los precios internacionales, tuvo aspectos positivos por lo que toca a los estímulos para la exportación y al reforzamiento del Tesoro Federal; pero, por otra parte, provocó una serie de reajustes de los precios internos. En este sentido, su influencia no quedó limitada al encarecimiento de los productos importados. Su repercusión más importante sobre los precios internos ocurrió en la zona de los productos de exportación marginal, cuyos precios pasaron a quedar vinculados directamente al mercado externo. Téngase presente que en este fenómeno quedó incluido gran número de productos alimenticios y materias primas. Después de la reforma cambiaria de 1961, se registra una tendencia a la elevación del cambio paralelamente al alza de los precios. No sólo se reajustaron con más prontitud los tipos oficiales, sino que el nuevo sistema cambiario permitió también que, mediante operaciones de mercado, se establecieran otras tasas vinculadas a las alzas de precios internos. Aunque estas prácticas puedan ser menos explosivas que la conservación forzada de un tipo de cambio sobrevaluado y su reajuste intermitente, de todos modos contribuye a la operación del mecanismo de propagación de las alzas.

En lo relativo a las variaciones de los salarios, se observa una disminución de los períodos que separan los reajustes. Por ejemplo, el salario mínimo del trabajador urbano, que en la segunda mitad del decenio de 1950 permanecía sin modificarse por un período medio de 25 meses, se reajustó año tras año durante el último trienio. La misma tendencia se observa en cuanto a los sueldos de los funcionarios públicos. Es digno de señalarse que el salario mínimo real disminuyó en los últimos años, en relación al período 1956-59, pese al perfeccionamiento de las organizaciones sindicales y a los avances logrados en materia de derechos del trabajador (establecimiento del salario familiar, concesión de un mes adicional de sueldo al fin del año y rebaja de la edad de jubilación). (Véase el cuadro 30.) Por consiguiente, los salarios como componente de la espiral inflacionaria parecen haber actuado en forma puramente refleja en cuanto mecanismo de propagación.[75]

Junto a tales aspectos aceleradores del proceso inflacionario se pueden señalar, de paso, dos factores que en otras circunstancias se sumaron al movimiento, pero que en este período ejercieron una influencia neutra o incluso moderadora. La producción agropecuaria para el consumo interno, con excepción de 1963, aumentó en más de 7 por ciento anual. En lo relativo a la producción exportable, se produjo a partir de 1959 una reducción considerable de la de café, hecho claramente favorable a las operaciones financieras del sector público. La política brasileña de mantenimiento de los precios internacionales del café reposa en un sistema de retención de los excedentes, que exige al gobierno federal cuantiosas inmovilizaciones financieras. Las reducidas cosechas de café de los últimos años disminuyeron considerablemente la presión sobre los recursos del Banco del Brasil, e incluso se espera obtener fondos en el año en curso mediante la venta de parte de las existencias.

La política antiinflacionaria se debatió durante el último trienio bajo el peso de estos desajustes. Las propuestas de disminución de los gastos públicos, de tener éxito, reducían la fuente primaria de creación de los recursos monetarios indispensables al financiamiento corriente de

[75] Se puede suponer con cierto margen de seguridad que la serie que aparece en el cuadro 30, es representativa del comportamiento del salario real, a lo menos en los sectores secundarios y terciario, no sólo porque el grueso de los asalariados están al nivel del salario mínimo, sino porque también los aumentos que reciben las escalas más elevadas de salarios están vinculados a los reajustes del mínimo (excepto en grupos muy protegidos de los sectores público y privado).

El comportamiento del salario real en los últimos años se puede invocar en apoyo de la tesis planteada, lo que confirma el creciente autofinanciamiento de las empresas en el trienio 1960-62. Si el aumento de los recursos internos se hubiese debido sólo a una apropiación por las empresas de los avances reales de la productividad, el salario real debería haberse mantenido constante. Su disminución parece confirmar que, faltando controles generales de precios, les fue posible a las empresas, dentro del clima de acentuación inflacionaria vigente, aumentar sus precios en forma más que proporcional a la elevación de los costos impuesta por los reajustes de salarios.

Cuadro 30

SALARIO MINIMO REAL EN RIO DE JANEIRO, 1952-63

(*Base: 1952 = 100 = 1 200 cruceros*)

Mes	*Año*	*Costo de la vida*	*Salario mínimo nominal en cruceros*	*Salario mínimo real en cruceros*	*Producto real por habitante*
Enero	1952	100	100	100	100
Enero	1954	146	200	137	104.8
Agosto.	1956	222	316	142	107.4
Enero	1959	367	500	136	120.0
Noviembre . . .	1960	644	800	121	124.2
Octubre.	1961	867	1 120	129	129.8
Enero	1963	1 454	1 750	120	—

FUENTES: *Desenvolvimento e Conjuntura*, febrero de 1962. Con respecto a enero de 1963, el índice del costo de la vida se calculó a base de datos de la misma revista, número de enero de 1964.

las empresas, provocando amplias quejas de falta de crédito. Se trataba de allegar recursos para los programas gubernamentales mediante la colocación de títulos a mediano plazo o el empleo de los préstamos forzosos, pero esto también afectaba de manera inmediata a las empresas; sin hablar directamente de los poderosos intereses del sector intermediario financiero, que se veían lastimados por la reducción de los fondos disponibles para sus operaciones. La reforma tributaria habría exigido largos períodos de discusión y un apoyo político inexistente, sobre todo en un momento de perturbaciones. Si se trataba de comprimir con rigor el sector de los salarios, se chocaba con un poder sindical cada vez mejor organizado y, por consiguiente, debía cederse a sus reivindicaciones.

Pero había que contener el factor exponencial inflacionario que empujaba la economía hacia una superinflación. El problema de la exacerbación inflacionaria tenía importancia: eso no lo discutía nadie de manera directa, pero ningún sector estaba dispuesto a sobrellevar la parte más pesada de la detención del proceso. Tales disensiones hacían que encontrase mayor acogida la tesis de una estabilización progresiva, diluida en el tiempo. Sin embargo, ella olvidaba el fenómeno de las previsiones desprendidas del movimiento inflacionario, en virtud de las cuales todas las actividades se articulaban de antemano de acuerdo con una tasa proyectada. Este factor iba a chocar de frente con el esquema más completo de estabilización propuesto en estos años, el Plan Trienal 1963-65, que adoptaba como propósito básico la tesis de la estabilización progresiva; y de resultas de ese choque el Plan quedaría neutralizado en gran medida. Pero estos asuntos se esclarecerán más con una exposición breve de la sucesión de esquemas de estabilización.

Se puede fijar en 1961, año en que toma el poder el señor Janio Quadros, el momento en que el problema de la estabilización se puso en el orden del día de la política económica. En el año anterior, en lo relativo al problema inflacionario, la política económica había repetido su actitud típica de la segunda mitad del decenio. En efecto, había tratado de contener los principales mecanismos de propagación inflacionaria adoptando medidas que, al aplazar la manifestación de los desequilibrios, facilitaran el desarrollo industrial. En dicho año, la medida principal consistió en una ampliación de la oferta interna de instrumentos de cambio con miras a mantener el tipo de cambio. Aunque tal procedimiento agravara el desequilibrio del balance de pagos,[76] tuvo la ventaja de hacer entrar recursos adicionales en las arcas del Banco del Brasil.[77] También se contuvieron las presiones para elevar los salarios, y sólo al final del año se concedieron reajustes. Al combinarse estas medidas con una continuación del esfuerzo de inversión pública[78] y con una actitud sumamente liberal ante la demanda de crédito por el sector privado,[79] se llegó en 1960 a un panorama de política económica que, con pequeñas variantes, es semejante al que existió durante la industrialización del decenio de 1950.

Es sabido que estas prácticas conciliadoras tienden a agotar sus posibilidades de aplicación en la medida en que, aplazando y acumulando los desequilibrios, amplifican el proceso inflacionario. Por ejemplo, en 1960 la utilización anticipada de los ingresos de divisas transfirió al año siguiente pesados compromisos cambiarios y financieros. En 1961, al tradicional "déficit" de caja del Tesoro Federal (acentuado por el amplio reajuste de los sueldos del personal de los servicios públicos y paraestatales) se agregó un amplio gasto de recursos monetarios para coberturas de las divisas anteriormente vendidas. El acentuado desequilibrio de balance de pagos de 1960 amenazaba repetirse en 1961, al no haber una renegociación de las deudas externas, hasta alcanzar proporciones inmanejables.[80] Por otra parte, la progresiva sobrevaloración del crucero ya había empezado a contribuir visiblemente al desmedro de las exportaciones tradicionales.

Esta situación dio a la corrección de los desequilibrios un sentido de prioridad desconocido en la experiencia reciente del país. El núcleo de las medidas adoptadas entonces consistió en una reestructuración del sistema cambiario. No sólo se reajustaron los tipos de cambio, reduciéndose la subvención concedida a las importaciones favorecidas, sino que también se procuró obtener fondos adicionales de las transacciones externas, instituyéndose depósitos previos de importación y perfeccionándose los recargos sobre las exportaciones.

En este año es probable que la política monetaria hubiera tenido una posibilidad de éxito en el control de la creación de medios de pago, de no haberse interpuesto la grave crisis política del segundo semestre. Esta suposición se basa en el comportamiento de la política fiscal, que logró reducir considerablemente el "déficit" global de las operaciones del sector público federal.[81] Los datos de que se dispone indican una contracción de la inversión gubernamental en comparación con el año anterior, a lo que contribuyó el comportamiento relativamente favorable de la oferta interna de café, de suerte que la política de retención de los excedentes del producto exigió menos esfuerzo financiero. Por otro lado, (debido en parte a la reforma cambiaria) el ingreso fiscal creció satisfactoriamente.

A pesar de estas condiciones favorables, el programa de estabilización terminó por fracasar. Esto se debió en gran medida a las emisiones que hubo de realizar el Banco del Brasil para sus operaciones de cambio. Como se indicó antes, en el último año de la administración pasada esa institución contrajo voluminosos compromisos en divisas que debían cancelarse en 1961 pero ahora los dólares adeudados tenían que adquirirse a un tipo de cambio más alto. Es posible tener una idea del efecto monetario de estas operaciones si se considera que suponían emisiones equivalentes a las que exigió el "déficit" total del sector público federal. Por otra parte, no puede

[76] En 1960 el déficit de balance de pagos llegó a 430 millones de dólares, siendo el más elevado del decenio a excepción de 1952.

[77] Los recursos en cruceros obtenidos como contrapartida del déficit cambiario llegaron a cerca del 60 por ciento del déficit global de las operaciones gubernamentales, y fueron superiores una vez y media al total de las emisiones del año (datos de la SUMOC).

[78] En términos reales, los gastos de capital del gobierno federal sobrepasaron a los del año anterior en un 50 por ciento.

[79] Los préstamos bancarios privados aumentaron en 64 por ciento con respecto al año anterior, en tanto que los del Banco del Brasil al público, en 122 por ciento.

[80] En 1961 el déficit de las transacciones corrientes llegó a 288 millones de dólares; sin embargo, cuantiosas entradas de capitales del orden de 332 millones de dólares, las más elevadas de todo el decenio, permitieron obtener un pequeño superávit de balance de pagos.

[81] En relación con el año anterior, el déficit global del programa financiero del gobierno federal se redujo en un 30 por ciento.

subestimarse la gravitación de la crisis política suscitada por la renuncia del presidente Quadros, de cuyos efectos monetarios directos se hizo referencia en una sección anterior.

Después de verse frustradas en 1961 las expectativas de atenuación del proceso inflacionario, viene un período difuso, de condiciones políticas inestables e indefinidas.[82] No vale la pena entrar en el análisis de los planes de contención, tímidos y transitorios, ensayados entonces. Sólo vale la pena recordar que en el segundo semestre de ese año se formuló un plan de corto plazo, que se proponía la armonización de la política fiscal y la monetaria. Aunque tuvo poca duración y vio frustradas sus perspectivas y proyecciones, sobre todo por la concesión a fines del año de un mes adicional de sueldo a los trabajadores urbanos, sus ideas básicas fueron recogidas luego en el Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social 1963-65.

La experiencia anterior brasileña había demostrado la imposibilidad de aplicar un plan de contención de la inflación que fuera en desmedro del nivel de actividad económica. El Plan Trienal parte de esa base y se caracteriza por un esfuerzo de estabilización que mantuviera la tasa histórica de desarrollo. Como el Plan constituye en primer lugar una crítica de las medidas usuales a corto plazo y la búsqueda de un ajuste entre estas medidas y los objetivos a largo plazo, en él se destacan implícitamente los problemas de integrar, dentro del mismo modelo, las medidas a corto y a largo plazo.[83]

El Plan partió de los datos siguientes: la economía brasileña se había desarrollado a una tasa media de 7 por ciento en los últimos años (1957-61), pero ese elevado ritmo de crecimiento se obtuvo acompañado de una inestabilidad creciente; estudios preliminares mostraban que la inflación pasaría de una tasa de 50 por ciento en 1962 a una de 100 por ciento en 1963, lo que incluso haría peligrar la propia tasa de crecimiento del producto. Ante este panorama, el Plan puso de relieve los factores primarios de desequilibrio (los sectores externo y público) e indicó los dos objetivos básicos que se debían perseguir: *a)* mantenimiento del nivel de las importaciones mediante el refinanciamiento de la deuda externa; y *b)* captación de recursos para el sector público por medios no inflacionarios. Esos objetivos estarían supeditados, a su vez, a una política de defensa de la elevada tasa de inversión. En última instancia, se pretendía encontrar nuevas fuentes de financiamiento de los gastos públicos sin sacrificar las inversiones privadas. Sin considerar la política sobre salarios y el comportamiento del sector externo, la recuperación de la estabilidad dependería fundamentalmente de la forma de financiar el "déficit" del Tesoro y de la política en materia de crédito al sector privado.

Según las proyecciones presentadas en el Plan, para el año 1963 se preveía un crecimiento del producto interno bruto del 7 por ciento. Por otra parte, los gastos públicos federales debían ser del orden de 1 040 000 millones de cruceros (el 14 por ciento del producto), de lo que se seguiría una expansión de 34 por ciento en los medios de pago. De la integración de las dos proyecciones resultaría, según el Plan, una tasa de inflación calculada en el 25 por ciento.

La idea central que prevaleció frente a este problema fue que todos los años el gobierno iniciaba el ejercicio con una perspectiva de gastos que representaba aproximadamente el 18 por ciento del producto nacional, pero a fines del año la proporción bajaba al 14 por ciento. Por lo tanto, las cosas ocurrían como si el intento del gobierno para aumentar su participación en el producto se viera frustrado por la elevación de los precios. En la misma medida en que procuraba gastar más, el gobierno aceleraba la inflación y su participación retrocedía al nivel de 14 por ciento.

En 1963, de gastar el gobierno lo que estaba autorizado, sus gastos llegarían a 1 500 000 millones de cruceros (18 por ciento del producto nacional). Por otra parte, de adoptarse una política ortodoxa a fin de obtener el equilibrio presupuestario, esos gastos se reducirían a 750 000 millones. Atendiéndose a las experiencias anteriores, el gobierno abandonó ambas posibilidades y sólo programó gastos que representasen el 14 por ciento del producto nacional, es decir 1 000 000 millones de cruceros (a determinado nivel de precios).

El gobierno podría realmente alcanzar ese objetivo sin perjuicio de las inversiones que le corresponden, si realizara una programación seria de sus gastos. Se trataba, pues, de investigar la posibilidad siguiente: ¿sería posible realizar una economía del orden de los 500 000 millones de cruceros sin afectar de manera importante a las inversiones públicas? Se vio que tal cosa era posible: en verdad, todos los años el gobierno abandonaba una serie de gastos que no conseguía realizar.

Además, el gobierno estudió otra vía por la cual aumentasen los recursos puestos a su disposición. Un paso importante lo constituyó la reforma fiscal llevada al Congreso, que fue aprobada a fines de 1962. El aumento de la recaudación así obtenido permitió efectivamente un mejoramiento de la situación de caja del gobierno. Sin embargo, todas estas medidas convergentes, fuera de las reducciones de otro orden,[84] indicaron que el gobierno de todos modos incurriría en un "déficit" de 300 000 millones de cruceros.

En forma explícita, en el Plan se establecía un conjunto de medidas, entre las cuales figuraban:

a) elevación de la carga fiscal;
b) reducción de los gastos públicos programados;
c) captación de recursos del sector privado en el mercado de capitales;
d) movilización de recursos monetarios.[85]

Según la previsión presupuestaria contenida en el Plan, los ingresos llegarían en 1963 a 737 300 millones de cruceros y los gastos a 1 512 200 millones,[86] de lo que resultaría un "déficit" potencial de caja de 774 900 millones de cruceros. Con el plan de economías y anticipos, el "déficit" programado se redujo a 300 000 millones. Cabe

[82] En 1962 entró en vigencia en el país el régimen parlamentario, que representó una solución de continuidad de la estructura política en que tradicionalmente estuvo organizada la nación.

[83] En un discurso pronunciado en esa oportunidad, el Ministro Extraordinario de Planificación llegó a decir: "El Plan Trienal de Gobierno trata, a lo menos en forma aproximada, de resolver este problema (el de la integración); y los economistas que lo lean podrán comprobar que tal vez sea ese el aspecto que más interesa y no la técnica de proyección o el programa de financiamiento" (véase *Congresso Brasileiro para a Definicão das Reformas de Base, Vol. VII*).

[84] Sobre todo reducciones de los gastos de transferencia. Más adelante, se volverá sobre este asunto.

[85] Según se desprende de la orientación contenida en el Plan, la política de estabilización se elaboraría por períodos cortos. En el Plan se trazó el camino que se debía recorrer durante 1963; los años siguientes recibirían directivas a medida del desarrollo mismo del proceso.

[86] Se previó un aumento de la administración pública, a partir de abril de 1963, del orden de 40 por ciento.

destacar la importancia de las reducciones de las subvenciones al trigo y al petróleo mediante el reajuste del tipo de cambio para su importación. Tan sólo en lo referente al trigo, el mantenimiento de la política anterior hubiera significado para el Tesoro mayores gastos por un monto de 70 000 millones de cruceros.

El financiamiento del "déficit" programado se debía cubrir mediante los depósitos vinculados a las ventas de divisas (140 000 millones de cruceros) y los depósitos obligatorios de los bancos comerciales a la orden de la SUMOC (100 000 millones de cruceros), que se podrían convertir en letras del Tesoro.

En la política monetaria adoptada, el Plan partió del supuesto ya señalado de que los gastos públicos federales programados mantendrían la proporción del 14 por ciento del producto que se había observado en los últimos ejercicios. De esa manera, a base de los coeficientes extraídos de las series del comportamiento monetario, la expansión programada de los medios de pago llegaría a un 34 por ciento, con un aumento previsto de 25 por ciento en el nivel general de precios.

De este modo, la programación de los gastos públicos garantizaba al sector privado una suma de recursos. El mantenimiento de las inversiones privadas se obtendría mediante la expansión del saldo de los préstamos del sistema bancario a ese sector, con una tasa semejante a la del incremento programado del producto. Los bancos privados deberían estar en condiciones de desempeñar su papel en el financiamiento de esas inversiones. En ese sentido, se trataba de elaborar un cuidadoso plan, que englobase la política de redescuento y los depósitos obligatorios a la orden de la SUMOC.

Por lo que se refiere al problema del sector externo, en el Plan se señalaba como su característica principal la reducción relativa de la capacidad para importar.[87] Por otra parte, la intensa presión ejercida sobre ésta por el desarrollo industrial del decenio de 1950 impulsó a la economía brasileña a abrirse nuevos caminos mediante la sustitución de las importaciones. Con ser vigoroso este proceso, las proyecciones trazadas en el Plan mostraron que sólo proseguiría al precio de importantes "déficit" de balance de pagos. Las causas primordiales del desequilibrio serían la concentración a corto y a mediano plazo de los compromisos financieros externos y el menoscabo de la relación de intercambio.

En el análisis de la evolución del balance de pagos se comprobó que las transacciones comerciales presentarían saldos positivos. Sin embargo, las obligaciones vinculadas a la partida de servicios (utilidades de la inversión, fletes, seguros, etc.) actuarían con signo inverso, de lo que resultaría para las transacciones corrientes un saldo siempre negativo. El total del Debe de la cuenta de capital (amortización de deudas) que indicaban las proyecciones del trienio venía a sumarse a aquel saldo, dejando para el período un "déficit" total de 1 830 millones de dólares.

A partir de estos datos, se fijaron en el Plan dos objetivos básicos al sector: *a*) sustentar las importaciones necesarias para mantener la tasa de crecimiento de la economía, pero evitando los aumentos del endeudamiento con el exterior, y *b*) estudiar un nuevo escalonamiento de los compromisos anteriores (amortizaciones e intereses). Es de subrayar que si se lograba el nuevo escalonamiento, ello significaría una reducción relativamente importante de los "déficit" gracias a la contracción de los saldos negativos en descubierto programados para el trienio.

En lo relativo a las importaciones, las proyecciones incluían el proceso de sustitución de las mismas y la demanda probable del sistema. En este sentido no hubo ningún programa especial de reducción de las importaciones; y éstas no se descompusieron por categorías sino por productos (petróleo, trigo, bienes de capital, etc.). En las proyecciones de las importaciones se dejaba un margen de seguridad razonable, por no estar basadas en ningún programa de contención. Ello daría a las autoridades un campo de maniobra más amplio frente a las incontrolables variaciones del sector externo.

La política cambiaria cerraba la lista de las medidas propuestas. Dado el tipo de desequilibrio del balance de pagos, no sería válido ligar su corrección a una desvalorización violenta de la moneda. Por lo demás, en el Plan se consideró satisfactorio el nivel existente de los tipos de cambio. Como la proyección señalaba un alza de precios del 25 por ciento en 1963, los tipos de cambio deberían reajustarse de modo que, en términos reales, se mantuvieran al mismo nivel. Había que evitar en cuanto fuera posible los tipos de cambio ilusoriamente bajos, como en el pasado; y buscar la ampliación del número de productos incluidos en la "categoría especial".

En suma, puede verse que el Plan, en función de ciertas tasas previstas de inflación, proponía límites a los gastos e ingresos públicos y a las operaciones financieras y bancarias, para que la creación de moneda quedara a un nivel compatible con el alza de precios estimada. Las proyecciones del Plan parecen haber sido algo optimistas y haber subestimado la repercusión de las corrientes de amplia creación monetaria en el último trimestre de 1962. Del mismo modo, la discrepancia entre la tasa de inflación prevista por los empresarios e incorporada en sus operaciones y expectativas monetarias y la tasa indicada por las proyecciones del Plan, hizo difícil la ejecución del programa. Al llevarse a la práctica, surgieron quejas generales por la falta de crédito. En el Brasil ocurrió un fenómeno bastante conocido cuando se trata de la aplicación de medidas de contención, el cual consiste en que las medidas inicialmente aplicadas revisten una intensidad superior a los límites previstos. En efecto, en el Plan Trienal se proponía para el primer trimestre de 1963 una expansión de los medios de pago de 25 100 millones de cruceros, con lo cual se procuraba neutralizar parte de los efectos de la emisión primaria del trienio precedente, debida al mes adicional de sueldo concedido en diciembre de 1962. No obstante, en forma que indica el rigor de las medidas iniciales de política monetaria, en realidad se neutralizaron más de 16 000 millones de papel moneda, lo que es más o menos el triple del retiro previsto en el Plan; en cambio, la expansión de los medios de pago sólo alcanzó a 3 700 millones. Claro está que tales prácticas provocaron críticas violentas; y ya en el segundo trimestre de 1963, al relajarse la política monetaria, los medios de pago aumentaron en 179 400 millones, contra una expansión proyectada de 74 100 millones, lo que afectó definitivamente el esquema del Plan Trienal. Por otro lado, los reajustes de sueldos y salarios,

[87] En la revista *Conjuntura Econômica*, la Fundación Getulio Vargas muestra, por medio de una serie de números índices representativa de la evolución de la capacidad para importar en los últimos años, que esta capacidad tuvo, en términos absolutos, un crecimiento lento durante el período. Pero sigue siendo válida la afirmación de que la tasa de crecimiento del producto fue muy superior a la tasa de crecimiento de la capacidad para importar.

programados alrededor de un 40 por ciento, excedieron ampliamente esas previsiones, comenzando por el reajuste de los empleados civiles y militares del estado que duplicó aproximadamente ese porcentaje.

Dentro de la lista de esquemas transitorios de lucha contra la inflación aparece, pues, el Plan Trienal[88] como un intento heroico de armonización de los propósitos básicos indicados (defensa de la tasa de crecimiento y atenuación de la inflación), en medio de una situación tumultuosa en que los acontecimientos tendían cada vez más a escapar a todo control de la política económica.

2. La política de desarrollo: búsqueda de nuevas posibilidades de expansión para la economía

La acumulación de planes sucesivos de estabilización durante el último trienio es reveladora de una nueva actitud gubernamental con respecto al problema inflacionario, y traduce una de las desviaciones fundamentales de la política económica de ese período en relación al "Plan de Metas".

Sin embargo, las preocupaciones de aquel Plan siguieron presentes en la política de desarrollo de los últimos años. En el sector público, la capacidad de invertir continuó concentrada en el binomio energía-transporte. En el sector privado, a pesar del retroceso económico de 1963 y de la inestabilidad política, se siguieron realizando inversiones concentradas en los sectores productores de insumos básicos y de bienes de capital.

La complementación industrial siguió, pues, movilizando esfuerzos, y no debe sorprender el mantenimiento de esa orientación. En lo relativo a las inversiones de infraestructura, sobre todo transporte y energía, téngase presente que el sistema económico está organizado con miras a la continuidad de los programas. La industria instalada de bienes de capital está orientada para producir esa clase de bienes; los programas de financiamiento están configurados para apoyar programas en ese sentido; y existe toda una estructura de intereses directos que son solidarios de la realización de inversiones en esos sectores. En el pasado, la experiencia brasileña ha revelado una notable capacidad para mantener los programas de infraestructura al margen de las fluctuaciones de la vida política.

Al investigarse el por qué del mantenimiento de los programas de inversión, se ha destacado la conciencia de que son esenciales como elemento básico. Sin desconocer la importancia de este argumento, se señala, como otro elemento importante en la protección de los programas, las presiones de parte de los productores de bienes de capital. A este respecto es importante insistir en el hecho, ya mencionado, de que el estado se ha constituido en el comprador principal, y en muchos casos único, para importantes empresas de bienes de capital. Esa situación facilitó el establecimiento y organización de sistemas de mantenimiento de los programas de infraestructura (fondos financieros de finalidad concreta). Su susceptibilidad directa al nivel de la inversión pública contribuyó a aguzar la sensibilidad de los productores de bienes de capital a las reducciones de los créditos presupuestarios.[89]

Además, por la necesidad de superar el persistente estrangulamiento externo,[90] una parte considerable de la capacidad de invertir del gobierno se mantuvo comprometida en la categoría de producciones sustitutivas, sobre todo en la siderurgia y la industria petrolera.

Se consolidó y se amplió el sistema de fondos financieros vinculados a programas de infraestructura; y por su importancia merecen relieve especial la estructuración del Fondo Federal de Electrificación y el establecimiento en 1962 de un fondo de inversiones en ferrocarriles. Del examen de las propuestas a largo plazo contenidas en el Plan Trienal se puede obtener una confirmación de la orientación de las inversiones en estos años. Al reunir los proyectos y programas sectoriales, dicho plan expresó en forma unificada las aspiraciones y posibilidades existentes en la economía nacional. Las modificaciones propuestas en la composición de la inversión fija sintetizan la extensión del grado de complementación industrial buscada: la participación de los bienes de capital se ampliaría dentro del total de la inversión fija y las inversiones en transporte y energía exigirían un mayor esfuerzo relativo. (Véase el cuadro 31.) Confirmando la dirección vertical de la industrialización buscada, se proponía una ampliación de la participación de los sectores productores de bienes de capital e insumos básicos dentro del total de la industria de transformación.

El objetivo antes señalado constituyó una prolongación natural del camino recorrido por el proceso de sustitución de importaciones; al mismo tiempo, la previsión de las necesidades a que dan lugar los desniveles regionales, sectoriales y sociales asigna al proceso de inversión una gama de otros objetivos. Debido a la diferenciación resultante por diversos conceptos, las transformaciones estructurales provocan efectos de demostración que aceleran la consagración parcial de la economía a otras directrices, paralelas al esfuerzo de complementación industrial. El fenómeno se advierte claramente bajo diversos aspectos. Las reivindicaciones sociales, regionales y sectoriales van proponiendo, con modestia pero en grado creciente, nuevos objetivos al sistema económico.

Uno de los fenómenos típicos de la política de desarro-

---

[88] El Plan Trienal prácticamente fue abandonado en mayo de 1963, al ser cambiado el equipo ministerial que lo propuso.

[89] Esta afirmación se corrobora con el caso de los programas camineros; en efecto, se han construido carreteras de baja prioridad, cuya motivación principal consistía en la concentración espacial de equipo caminero. Otro buen ejemplo se podría encontrar en la industria de la construcción naval.

[90] El endeudamiento externo del Brasil creció ininterrumpidamente durante el trienio, a pesar de que por medio de negociaciones se logró transformar una parte importante de las deudas a corto plazo en operaciones a largo plazo. Pasó de 2 664 millones de dólares que era en 1960 a 3 170 millones en 1963. Mediante las operaciones de regularización se consiguió reducir en este período la deuda a corto plazo de 384 a 345 millones de dólares.

Cuadro 31

COMPOSICION PORCENTUAL DE LA INVERSION FIJA

	1949	*1958*	*1963-65*
Inversión fija	100.0	100.0	100.0
Bienes de capital	42.2	51.0	54.4
Agricultura	3.4	4.9	5.6
Industria de transformación	9.8	12.1	18.5
Energía eléctrica	4.1	5.6	6.8
Transporte[a]	19.3	22.4	19.2
Servicios	5.6	6.0	4.3
Construcción	57.8	49.0	45.5

FUENTE: Plan Trienal.
[a] Unicamente instalaciones.

llo seguida en el trienio ha sido lo que se podría denominar un intento de abertura horizontal de la política de desarrollo. Este nuevo interés, traducido en la creación de la SUDENE (Superintendencia de Desenvolvimiento del Nordeste) y en el cúmulo de medidas relativas al sector agropecuario, no sólo responde a la demanda política surgida de la comprobación de los desequilibrios estructurales, acentuados por el contraste con el desarrollo de las zonas metropolitanas de la región Centro-sur, sino que también contribuye a abrir nuevas perspectivas al proceso interno de ahorro e inversión.

A fines de 1959 se volvió a formular la política de desarrollo regional realizada en la región Nordeste. La experiencia había indicado que la simple lucha contra las fluctuaciones climáticas, mediante la construcción de un sistema de obras hidráulicas y de una red de transportes, no respondía a la esencia del problema regional, que era la existencia de un sistema predominantemente primario, de baja productividad y concentrador del ingreso. Además, la multiplicidad de los órganos federales que actuaban en la región impedían la implantación de un sistema superior de coordinación de sus actividades. La SUDENE vendría a formular una política orientada hacia la transformación estructural de la economía del Nordeste y a constituirse en la central de coordinación de las actividades gubernamentales en esa región.

Conviene examinar algunos aspectos de su actuación. Lo planes rectores formulados por esta entidad apuntaban básicamente a dos objetivos generales. El primero se refería a la creación de una base industrial en la región; para lo cual la SUDENE no sólo realizaría, en forma directa o suplementaria, la labor de otros órganos federales ligados a la formación de capital social en esa región, sino que también daría, mediante una serie de dispositivos fiscales y cambiarios, un trato preferencial a las inversiones privadas en el Nordeste. El segundo tenía que ver con la modificación de la estructura agraria de la región y la elevación del rendimiento de los cultivos. En este sentido presentaba un conjunto de proyectos que incluían una nueva política de riego en las regiones áridas, la ocupación racional de la frontera agrícola en expansión, la conversión de terrenos de monocultivo dedicado a la exportación en una agricultura de subsistencia y la intensificación de las tradicionales prácticas de fomento agrícola. La SUDENE en sus tres primeros años de existencia desarrolló sus actividades con resultados variables y con bastante más éxito en cuanto al primer objetivo que en la transformación de la economía primaria. Además de haberse establecido como instrumento de acción, constituyendo equipos técnicos calificados y colocando bajo su égida los programas de auxilio internacional y los recursos de las demás entidades federales que actuaban en esa región, la SUDENE también logró influir en los programas de inversión de los gobiernos de los estados del Nordeste. En sus primeros años de trabajo, la institución acumuló un precioso acervo de informaciones y experiencias técnicas que le permitieron hacer más eficaz su actividad. Sin dejar de subrayar su carácter incipiente, se debe destacar la transformación cualitativa de la política de desarrollo regional adoptada en los últimos años, la cual, dentro de las condiciones brasileñas, representa la posible apertura de una línea paralela a la anterior dirección del desarrollo económico.[91]

[91] El Centro CEPAL/BNDE está realizando un estudio general sobre el desarrollo del aparato de planificación en Brasil, en el cual se analiza detenidamente la experiencia de la SUDENE.

Mirado desde otro ángulo, el cúmulo de medidas relacionadas con el sector agropecuario es revelador de los intentos de formular nuevos planteamientos de la política económica en los últimos años. Por una parte, se trató de amplificar las prácticas de fomento agrícola; y en este sentido tiene importancia la reestructuración efectuada de las entidades federales que tienen que ver con el sector agrícola y la garantía de continuidad financiera dada a estos programas. Del mismo modo, mediante la modificación del sistema de crédito rural, se procuró instituir un sistema de precios mínimos, crear una red de almacenamiento y asegurar mejores condiciones para el financiamiento de la producción agrícola. Dado el desarrollo industrial del país, se concedieron incentivos y facilidades para la reventa de equipo agropecuario. En cuanto a programas concretos, merece mención especial el programa de racionalización del cultivo del café, mediante el cual se está procediendo a la transformación de antiguas zonas cafetaleras en zonas agrícolas diversificadas de alta productividad.[92] Este programa dispone de amplios fondos procedentes de los impuestos sobre las exportaciones de café. En forma paralela a estas actividades directamente vinculadas a la ampliación de la productividad agrícola, se aplicaron algunas medidas encaminadas a la distribución de los ingresos en el sector. Entre ellas conviene destacar la aplicación de la legislación del trabajo a los campesinos. En lo relativo a la modificación de la estructura de la propiedad fue poco lo que se avanzó en estos años.

También en cuanto a los objetivos propuestos a la inversión pública, conviene recordar el nuevo interés en torno a los programas de enseñanza. En los últimos años se ha efectuado una transformación de las proporciones de éstos y de la orientación de la política brasileña en dicha materia.[93]

Por último, ha de mencionarse la atención prestada al fomento de las exportaciones, según lo indica la reforma cambiaria de 1961. Esta elevó mucho la remuneración de las exportaciones y protegió su rentabilidad a pesar de las fluctuaciones de la tasa de cambio. Se procuró ampliar las relaciones comerciales, lo que repercutió visiblemente en la política exterior del país. Se facilitó el financiamiento de las exportaciones de productos industriales

[92] El plan rector de la racionalización del cultivo del café apunta a su reorganización mediante un programa de tres puntos:

a) eliminación de 2 000 millones de plantas de café por antieconómicas y nueva plantación de 500 millones sobre bases racionales;
b) fijación de cuotas individuales de producción y renovación de los cafetales restantes;
c) diversificación de los cultivos en las zonas liberadas y fomento de la industrialización rural.

Hasta el 30 de noviembre de 1963 se habían arrancado 676 millones de plantas viejas y se habían plantado 3.5 millones. Según informaciones del Banco del Brasil, una zona liberada de 491 000 ha. había servido para la siguiente diversificación de cultivos: pastos, 47 por ciento; mijo, 20.9; arroz, 7.7; frijoles, 4.8; caña de azúcar, 2.7; otros cultivos 12.2. Sólo el 0.6 por ciento de la zona liberada había vuelto a dedicarse al café. En lo relativo a la industrialización rural, se hizo hincapié en la instalación de ingenios azucareros y la expansión se estima en más de 6 millones de sacos. Por último hasta esa fecha se habían aprovechado algunos pequeños créditos para la electrificación rural.

[93] Los gastos en programas de enseñanza y de salud van ampliando lentamente su participación en el producto interno bruto. En los planes de enseñanza formulados a fines de 1963 se proponía una ampliación de 2.16 por ciento de dicho producto en el período 1958-60 a 2.77 en el trienio 1963-65.

y se reglamentó el mecanismo de *drawback* aparte de simplificarse los trámites para la exportación.

Una advertencia final. Como ya se ha señalado, los incipientes movimientos para diversificar la política de desarrollo en el último trienio no obedecen a una decisión consciente, adoptada en razón de un diagnóstico profundo de la etapa en que se encuentra la economía. Muy al contrario, emanan de motivaciones limitadas de carácter vario, no inspiradas por una definición global del desarrollo brasileño. En cierto sentido, esas motivaciones se encuentran al margen de las discusiones principales de la política económica. Las directrices que ellas postulan sólo comenzaron hace poco a integrarse parcialmente en el cuerpo central de la política de desarrollo; se trata, pues, de un proceso incipiente. Sin embargo, y en esto estriba el riesgo ya mencionado, el esfuerzo por presentar en una forma organizada las principales medidas derivadas de ahí puede sugerir la presencia de una conciencia clara de los objetivos y de cierta racionalidad en la aplicación de las medidas. La experiencia vivida a ese respecto por la economía en realidad estuvo muy lejos de alcanzar tal cosa.

VII. LA INADECUACION INSTRUMENTAL Y LAS REFORMAS INSTRUMENTALES

Las desconexiones que presentaba el conjunto instrumental, señaladas en la sección anterior, las cuales se habían visto acentuadas por el pragmatismo del "Plan de Metas", tendían naturalmente a hacerse cada vez más visibles en la medida en que se superaba el margen jurídico heredado de los decenios anteriores. Desde el punto de vista sociológico se forjó una nueva estructura institucional, con un estado puesto al servicio del desarrollo sin las transformaciones correspondientes en el plano jurídico. En la práctica, este estado se implantó casi al margen de los textos legales.

En los últimos años se acumulan las pruebas de esta anomalía. Uno de los rasgos más resaltantes del trienio estriba en la aparición de innumerables conflictos entre las posibilidades jurídicas de la Constitución de 1946 y las necesidades de una sociedad mucho más compleja, que se ha venido articulando en los últimos quince años. Algunos de esos conflictos se superaron recientemente. Puede recordarse, por ejemplo, la ley sobre directrices de la enseñanza que dio al país un nuevo sistema escolar; la aplicación de la legislación del trabajo a los campesinos; las enmiendas constitucionales que vigorizan la situación financiera del municipio; etc. Algunos de esos conflictos continúan hasta los días actuales. Entre los problemas que se discuten cabe citar que en el congreso hay más de 400 anteproyectos de reforma agraria. En lo que nos interesa de más cerca, esto es, las reformas instrumentales, aunque en el trienio se hayan logrado avances considerables, aún está lejos de completarse el esfuerzo por lograr un instrumental adecuado. Sin embargo, es indiscutible que en este sentido los últimos años, a diferencia de los anteriores, fueron fértiles en medidas. Todo esto hace surgir la pregunta: ¿a qué se debe atribuir el sentido de urgencia comprobado? La respuesta a esa pregunta sacará a luz algunos de los motivos y necesidades que provocaron ese interés sin precedentes en la historia del país por las reformas instrumentales.

Ya se señaló que la ejecución del "Plan de Metas" no dio prioridad a la redefinición del estado ni a la reformulación e implantación, conforme a un plan ajustado y eficiente, de los instrumentos de una política económica. El nuevo período inaugurado en el actual decenio se encuentra con los elementos siguientes, derivados de la evolución anterior, que configuran el carácter de urgencia atribuido a esta materia:

1) la prioridad concedida a la política a corto plazo en relación al problema inflacionario, la cual no encuentra orientados y estructurados para esta función los instrumentos monetarios, fiscales y cambiarios que, como se indicó, en el pasado reciente cumplieron funciones auxiliares de la industrialización;

2) la necesidad de que la economía adquiriese instrumentos para la búsqueda de otras posibles líneas de evolución a largo plazo del sistema económico, dentro de un nuevo modelo de desarrollo. De esta exigencia arrancan los esfuerzos para crear, mejorar o reajustar los instrumentos de apoyo a la transformación del sector primario en el campo de la política agraria y del fomento agrícola; las instituciones de desarrollo regional y los incentivos para infundir dinamismo a las zonas problemas; y las nuevas prácticas y organismos de comercio exterior;

3) la profunda transformación estructural del sistema económico, que disponiendo del sector productor de bienes de capital y utilizando procesos de producción y comercialización más capitalistas hizo aparecer nuevas instituciones financieras y un mercado de capitales, cuya organización y apoyo hace recomendable que el estado cuente con instrumentos más perfectos;

4) el hecho de que el sector externo ya no es el conducto esencial del proceso de ahorro e inversión del sistema económico, que anteriormente, gracias a la manipulación de toscos instrumentos de política económica aplicados a las transacciones reales y nominales vinculadas en forma directa al sector externo, permitió al estado mantener bajo su control todo el dinamismo de la economía. En tales circunstancias, el conjunto de los instrumentos más activos y decisivos en el pasado vio recortada y restringida la profundidad de su acción sobre el sistema económico. A este respecto resulta típica la situación de los instrumentos cambiarios, el sentido de cuya aplicación quedó modificado por la reforma de 1961. Por otra parte, una de las generalizaciones más interesantes en cuanto a las transformaciones instrumentales se refiere al traspaso del timón de la política económica del sector cambiario al fiscal y financiero. De todos modos, obsérvese que ha ido más rápido el envejecimiento de ciertos instrumentos (acelerado por las nuevas estructuras de intereses creados) que la formación de nuevos medios de acción. El estado se resiente de esa pérdida de medios de acción, que en esta fase de transición que vive la economía pone de relieve la absoluta necesidad de crear instrumentos nuevos. Como reflejo de esa necesidad se están proponiendo reformas instrumentales que vigoricen los impuestos y los instrumentos financieros y monetarios, más eficientes de por sí para el control de los segmentos decisivos del proceso interno de ahorro e inversión;

5) el hecho de que en el pasado, por la lógica del proceso y en forma no intencional, haya adquirido consistencia y coherencia la implantación preliminar de algunos instrumentos (programas sectoriales, presupuesto de divisas, etc.), los cuales, por constituir la base de un inci-

piente sistema de planificación, exigen hoy su organización y su avance hacia etapas más adelantadas. Además, por razón de su existencia, ejercen presión sobre otros campos instrumentales no modificados. Por lo tanto, no sólo requieren la constitución de estratos más perfeccionados de la planificación, a fin de elevar la economicidad de sus actividades mediante la coordinación con otros sectores de decisión gubernamental, sino que también ponen de relieve y hacen entrar en el campo de sus exigencias los instrumentos marginados durante la ejecución del "Plan de Metas", al denunciar su incoherencia y su falta de consistencia; y, por último,

6) el hecho de que las adiciones marginales al cuerpo administrativo, heredado de la sociedad cafetalera, hayan deteriorado el funcionamiento cotidiano del mecanismo administrativo del sector público hasta límites insoportables, impone, aunque sólo sea para la simple producción y la prestación de servicios tradicionales, su completa reestructuración so pena de un colapso del aparato estatal.

En los últimos años, como reflejo de la transformación de la estructura y de la problemática de la economía, se vienen realizando importantes modificaciones del conjunto de instrumentos tradicionales de la política económica. De estas modificaciones, la más resaltante consistió sobre todo en una atrofia de ciertas funciones de los instrumentos cambiarios y una ampliación de su importancia en el cumplimiento de otras tareas. Además, se observa que los demás instrumentos adquieren una importancia cada vez mayor.

En páginas anteriores se puso de relieve el gran papel desempeñado en el último decenio por los instrumentos cambiarios. El trato diferenciado de las operaciones cambiarias fue, sin lugar a dudas, el instrumento más importante manejado durante la aplicación de la política de industrialización. En vista del carácter esencial de las relaciones externas del sistema económico, la aplicación de tratos diferenciados en las operaciones de cambio le permitió al gobierno, gracias a la selección de las importaciones, conceder subvenciones a las de bienes de capital e insumos básicos. Del mismo modo, con la utilización de los diversos tratos cambiarios favoreció la obtención de ahorros del exterior, ejerció orientación e influencia en el proceso de inversión y canalizó los recursos hacia las categorías prioritarias de la industrialización.

En 1961, una serie de medidas modificó totalmente el sistema cambiario del país en el sentido de adaptarlo a funciones nuevas. En sus rasgos más generales, la reforma realizada en 1961 eliminó la concesión de subvenciones mediante el sistema cambiario, unificó los tipos de cambio y refundió los antiguos mercados aislados, estableciendo mecanismos más automáticos para la determinación del tipo de cambio. En suma, limitó grandemente la posibilidad de los tratos diferenciados por medio de la manipulación del tipo de cambio.

La instrucción 204 (marzo de 1961) aceleró el proceso de transformación del sistema cambiario brasileño. A partir de su publicación, todas las importaciones y exportaciones pasaron a efectuarse en un mercado con un tipo de cambio único. Las excepciones fueron las importaciones de trigo, petróleo y su derivados, papel y artículos de imprenta, fertilizantes, insecticidas y bienes sin producción equivalente en el país, y también las exportaciones de café y cacao, que sólo empezaron a negociarse en ese mercado a partir de la instrucción 208 (junio de 1961).

Como resultado de estas modificaciones, quedó derogado el régimen anterior de agio gubernamental y bonificaciones y la exigencia que se hacía antes a los importadores de pagar por anticipado el equivalente en cruceros del 90 por ciento de sus compras en el exterior. Para hacer frente a la interrupción de esas corrientes monetarias se dispuso en la instrucción 205 (mayo de 1961) que las divisas procedentes de la exportación del café, aunque se negociaran con el Banco del Brasil al tipo de cambio del mercado libre, estarían sujetas a una contribución de naturaleza "fiscal" de 22 dólares por saco exportado, cuyo valor medio durante el año fue de 41.8 dólares. En la instrucción 217 (octubre de 1961) se establecieron normas idénticas en cuanto a la exportación de cacao y sus subproductos. La recaudación obligatoria en dólares sería del 15 por ciento de las divisas negociadas de estos productos. En principio, tales recaudaciones estarían destinadas a sufragar los gastos ocasionados por la política de mantenimiento de los precios internacionales de esos productos, como también los que ocasionara el perfeccionamiento de sus cultivos y su sustitución parcial por otros cuando ello fuera recomendable.

El establecimiento de cuotas de retención correspondió a la implantación formalizada de una tributación diferenciada de las exportaciones, medida imprescindible para la unificación del proceso de formación del tipo de cambio. En el pasado, la imposibilidad de hacer contribuir a las exportaciones mediante una tributación fiscal, por motivos constitucionales, dio lugar al establecimiento de tipos de cambio múltiples aplicables a ellas. La gran diferencia de productividad de las diversas actividades de exportación del Brasil hace posible la política de retención de excedentes, que se financia con recursos del sector exportador de alta productividad y obliga a emplear diversos niveles de conversión de las divisas, según la naturaleza del producto de exportación.

La instrucción 204 permitió también atenuar el desequilibrio financiero que se esperaba para el fin del año; con este objeto implantó un dispositivo que, aunque sólo tuviera por objeto resolver el problema de caja a corto plazo del gobierno, contribuyó, asociado a los recursos monetarios de otra procedencia, a contener el déficit potencial del ejercicio. El dispositivo utilizado para obtener recursos internos de financiamiento fue la emisión de letras de importación del Banco del Brasil. Estas procedían de los depósitos previos hechos por los importadores para tener derecho a comprar divisas, y en un principio se emitieron por el mismo valor en cruceros del respectivo contrato por los importadores, a un plazo de 150 días y un interés anual de 6 por ciento.

La instrucción 204 conservó los dispositivos anteriores para la contención directa de las importaciones de bienes de consumo conspicuo. En vez del anterior tipo de cambio más elevado, propio de un mercado con una oferta exigua de instrumentos de cambio controlada directamente por el gobierno, estableció el mecanismo de la venta previa de permisos para importar, en cuya emisión se hacía sentir el control directo de la oferta de divisas para la importación de esta clase de bienes.

La acumulación de pesados compromisos con el exterior; el comportamiento desfavorable de las exportaciones, a las cuales, por lo demás, quitaba estímulo el bajo nivel de los tipos de cambio; la tendencia a la expansión de las importaciones subvencionadas: todo esto a comienzos del decenio de 1960 formaba una situación que exigía

la adopción de medidas. Por esto, no sólo se procuró contener, mediante el reajuste del tipo de cambio, la tendencia a la expansión exagerada de las importaciones de ciertos artículos subvencionados (trigo, petróleo y sus derivados, etc.), sino que también el fomento de las exportaciones pasó a considerarse prioritario para un comportamiento satisfactorio de la economía, que aliviara el estrangulamiento externo. Por otra parte, la política cambiaria del "Plan de Metas" había tenido el efecto de hacer bajar los recursos captados de las transacciones externas; directamente porque las subvenciones otorgadas disminuían el margen de ganancia de las subastas de divisas, e indirectamente porque la base de cálculo del arancel aduanero y del impuesto sobre los combustibles quedaba aplastada por el valor excesivo del tipo de cambio. Por ejemplo, el bajo costo de los combustibles líquidos había deteriorado la situación financiera de Petrobrás, por lo que se imponía reajustar sus niveles de ingreso.

Tales factores impulsaban directamente la necesidad de una reforma cambiaria, pero hay que señalar que, al mismo tiempo, ésta correspondía a otros intereses. Por ejemplo, la reforma cambiaria establecería una reserva de mercado más eficiente para la industria nacional de bienes de capital, al aumentar los precios relativos de dichos bienes. Estas consecuencias, que en un pasado no remoto, al elevar el costo de la inversión, habrían sido negativas para el proceso de industrialización que se debía estimular, ahora resultaban especialmente atractivas para una economía en la cual ya existía un importante sector productor de bienes de capital. Es indudable que el nivel de actividad y el ritmo de crecimiento de este sector dependían en parte de que hubiera precios relativos favorables a la competencia de los artículos producidos en el país, y de la reserva del mercado interno que la reforma iba a conseguir parcialmente.

Si la reforma cambiaria servía, por un lado, a intereses tan importantes, a los que se deben agregar los del sector exportador no despreciable por cierto, no afectaba, por otro, a fuerzas capaces de obstruirla. La reducida participación de los bienes de consumo en la gama de importaciones no hacía vulnerable el presupuesto doméstico al reajuste cambiario (con tal que se controlasen ciertas exportaciones marginales que podrían afectar al abastecimiento interno). Algunas industrias, sobre todo las que utilizaban insumos subvencionados, tendrían que efectuar reajustes de sus costos, pero en la mayoría de los casos no serían amplios y podrían traspasarse fácilmente a los consumidores mediante un alza de precios. Contribuiría a elevar los costos de ciertas inversiones; sin embargo, por lo que respecta a proyectos nuevos ello no restaría estímulo a los empresarios, siempre que se les asegurase un financiamiento adecuado. Con la reforma cambiaria sólo resultarían perjudicados directamente los financiamientos externos ya contratados, cuya liquidación se realizaría a un tipo de cambio más elevado. Pero frente a factores favorables tan poderosos, el sector perjudicado no disponía de fuerzas para impedir la reforma.

Es conveniente precisar más las consecuencias de la transformación introducida en el sistema cambiario. Se caracterizó por la derogación de las subvenciones y la implantación de un mercado único en el cual el tipo de cambio se determinaría con mayor libertad. Pero en tales condiciones desaparecía el poder orientador del instrumento cambiario, y éste perdía su importancia como medio para el fomento de la industrialización y para la selección de las inversiones. Se planteaba, pues, el problema de crear otros elementos para realizar esas tareas y se hacía mayor la necesidad de las reformas tributaria y monetaria.

Ya quedó señalado que uno de los factores importantes que impulsaron la reforma cambiaria consistió en la necesidad de reforzar financieramente la caja del Tesoro. El reajuste cambiario permitía desde luego un mayor rendimiento de la tributación sobre los artículos importados[94] y mayores ingresos para la empresa petrolera estatal. La medida era de especial importancia para los programas camineros, que experimentaban interrupciones porque sus medios financieros procedían de la tributación sobre los combustibles líquidos.[95]

Pero otros mecanismos de la reforma cambiaria irían a reforzar directamente las finanzas públicas. El primero consistió en la transformación de la antigua cuenta de agio y bonificaciones, con que se apoyaba financieramente la política cafetalera, por un sistema más regular de captación de recursos mediante la imposición de un tributo (gravamen de retención), pagado en dólares, por la exportación del café y el cacao. Este tributo sobre la exportación constituyó un instrumento fiscal corrector de la exagerada fluctuación anterior que mostraban los saldos de los recargos cambiarios. El segundo mecanismo consistió en la institución de los depósitos previos para la importación. Gracias a este mecanismo, cuya formulación se fue modificando a lo largo del período, se reforzó la caja del Banco del Brasil con recursos no monetarios.

El mecanismo de los depósitos previos instituido por la instrucción 204 se utilizó, a partir de la instrucción 208, de junio de 1961, para discriminar en favor de sectores y productos; en efecto, dejó exentas de esa exigencia importaciones procedentes de países miembros de la ALALC, a saber: máquinas y bienes de capital destinados a la instalación de una unidad industrial o a la complementación de una unidad existente; importaciones realizadas directamente por entidades públicas; trigo, petróleo y sus derivados, papel y artículos de imprenta, fertilizantes, insecticidas y bienes sin producción equivalente en el país. Posteriormente se redujo el número de casos exentos del depósito previo.

Por otra parte, el manejo de los depósitos previos sirvió para atender ciertas necesidades inmediatas de caja del Banco del Brasil, como también para contener indirectamente el ritmo de las importaciones y de las remesas financieras hacia el exterior. Por ese motivo, desde su institución hasta ahora se modificó frecuentemente el régimen de los depósitos previos, elevándolos o rebajándolos según las exigencias de la coyuntura interna y externa. Durante cierto tiempo se retiraron del mercado las letras del Banco del Brasil, a que están vinculados dichos depósitos.

Por otra parte, al reajustar los tipos de cambio de manera que el proceso de su formación pudiera acompañar

[94] La tributación sobre los artículos importados se calcula sobre una base *ad valorem*, por lo cual se necesita para fines fiscales una tasa de conversión crucero/dólar denominada dólar fiscal. La cotización de este dólar se fija administrativamente en función del tipo de cambio del mercado. Por lo tanto, con el reajuste del tipo de cambio se eleva el rendimiento en cruceros de esa tasa de conversión, lo que garantiza mayores ingresos para las arcas públicas.

[95] La tributación sobre los combustibles también se hace sobre una base *ad valorem* y la estructura de precios internos de los derivados del petróleo guarda relación directa con el nivel del tipo de cambio.

con mayor agilidad del ritmo de la inflación, la reforma cambiaria tomó en consideración la necesidad de dar estímulo a la ampliación de las exportaciones. Además, se completaban los elementos defensivos de la industria nacional, al establecerse barreras protectoras para los productores de bienes de capital.

No se puede decir que el proceso de transformación del sistema cambiario haya tenido carácter rectilíneo desde el punto de vista de su adecuación a las nuevas funciones. Con frecuencia las perturbaciones políticas hicieron aplicar durante el trienio medidas directas de control de cambios. Sin embargo, pese a las interrupciones, al examinar el trienio en su conjunto se observa una confirmación de las tendencias indicadas por la reforma cambiaria de 1961. La nueva orientación continuó procurando recursos de importancia al sector público mediante los dispositivos cambiarios; se mantuvo la política de fomento de las exportaciones; y se completó el mecanismo de defensa de la industria nacional de bienes de capital al transformarse la orientación en materia de capital extranjero.

En 1962 se aprobó y se reglamentó provisionalmente una ley que establecía normas tanto sobre las remesas al exterior de las empresas extranjeras existentes en el país como sobre la entrada de ahorros del exterior, eliminando algunos aspectos de la política sumamente favorable del período anterior.

En este aspecto y en relación con esas discusiones es importante tener a la vista la diferencia entre el peso de los "pagos a factores productivos del exterior" en relación con el ingreso nacional y el que pueden tener sobre el balance de pagos, que son dos cosas muy diferentes. En lo que se refiere al primer punto, la verdad es que los pagos en el período de posguerra, hasta 1961, sólo significaron menos del 1 por ciento del producto interno bruto.[96] En cambio, si se mira el problema desde el ángulo del balance de pagos, se verificará, por ejemplo, que en el lapso 1955-61 esos pagos representaron aproximadamente el 16 por ciento del total de ingresos por exportaciones. Aunque los dos aspectos no han sido adecuadamente diferenciados en el debate, lo cierto es que por una u otra razón el problema se colocó en posición destacada.

Las instrucciones 231 y 232, que siguieron a la aprobación de la ley antes mencionada, reglamentaron provisionalmente la remesa de capitales para el exterior. Sus disposiciones fueron especificadas definitivamente a comienzos de 1964, estableciendo que los pagos anuales por concepto de utilidades no podrían exceder del 10 por ciento del valor de los capitales registrados. Dispuso, además, que la cuota anual de amortización de capitales invertidos no podría exceder del 20 por ciento del valor registrado de los mismos.

No parece necesario agregar otros detalles respecto a esa legislación ya que fue derogada a mediados de 1964.

Las profundas transformaciones que atravesó el sistema cambiario en los últimos años modificaron la estructura del conjunto de instrumentos de política económica. La atrofia de ciertas funciones de los instrumentos cambiarios tuvo su contrapartida en las modificaciones de otros sectores instrumentales.

Debido en un principio a la preocupación por la intensificación del proceso inflacionario y a la necesidad de obtener recursos no monetarios para financiar los gastos gubernamentales, durante los últimos cuatro años se fueron agregando sucesivos dispositivos financieros al conjunto de instrumentos de política económica. Varios de ellos estaban destinados a posibilitar o ampliar las operaciones de crédito público, recurso prácticamente no utilizado para financiar los gastos gubernamentales en el decenio de 1950. Las diversas modalidades aplicadas últimamente se pueden clasificar en dos grupos. El primero está formado por operaciones a mediano plazo y sin aplicación concreta, al cual pertenecen las diversas letras (del Tesoro, de exportación y de importación). La otra modalidad consistió en el lanzamiento de títulos de préstamos a largo plazo destinados a aplicaciones determinadas. En la mayoría de los casos, esas operaciones reposaban en recargos sobre los tributos.

La casi totalidad de esas operaciones de crédito tenían carácter obligatorio, siendo la única excepción las letras del Tesoro. Los importadores, los exportadores, los contribuyentes del impuesto sobre la renta y los consumidores de energía eléctrica se vieron obligados por igual a suscribir títulos de acuerdo con la cuantía de las operaciones en que participaban. Esta obligatoriedad se explica por la elevada tasa de inflación y la limitación institucional del tipo de interés al 1 por ciento mensual, factores que hacían poco atractivos los títulos gubernamentales en el mercado financiero.

Conviene examinar a grandes rasgos los principales tipos de operaciones de crédito aplicados recientemente por el gobierno federal.

Para comenzar, se observa una nueva forma de utilización de las antiguas letras del Tesoro. Este título a mediano plazo, que antes se empleaba para corregir las variaciones estacionales de los ingresos tributarios, pasó a tener una aplicación más amplia como instrumento financiero. En 1956 los bancos comerciales quedaron autorizados para mantener en títulos de este tipo hasta el 50 por ciento de los depósitos obligatorios entregados a las autoridades monetarias. Esto dio lugar a una considerable ampliación de la colocación de estas letras. Además, el gobierno federal empezó a emplearlas para conceder préstamos a las administraciones de los estados y a las municipalidades; las emisiones de letras hechas con esta finalidad no pueden ser utilizadas por los bancos comerciales para sus entregas de fondos a la SUMOC.

A fines de 1959, al producirse una elevación considerable del tipo de cambio aplicado a las exportaciones, se instituyó un nuevo tipo de letra a mediano plazo, la letra de exportación; es decir, que el exportador recibía parte del valor de las divisas en letras a 180 días con 6 por ciento de interés anual. En 1961, con el objeto de fomentar las exportaciones, se abolió esta retención parcial, y las letras se extinguieron gradualmente.

El mismo año, con la reforma cambiaria, se instituyeron los depósitos previos de importación. Salvo un intervalo de casi un año, el importador recibía letras del Banco del Brasil con un plazo de seis meses por el monto de los depósitos. Estas letras de importación encuentran gran aceptación en el mercado de capitales, donde son negociadas con un gran descuento para cubrir la tasa de inflación y constituyen el principal instrumento de financiamiento a mediano plazo.

Según se indicó anteriormente, las operaciones gubernamentales de crédito tienen carácter obligatorio, en vista de la incapacidad para remunerar satisfactoriamente a

[96] Véase *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/659/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 64.II.G.6).

los tenedores de títulos. A fines de 1963 se hizo un intento de superar esa barrera con la autorización dada al Banco del Brasil para la colocación de letras de cambio emitidas por él. Las letras se entregarían a los prestatarios que quisieran exceder los límites de su crédito en el banco oficial. Sin embargo, esta medida no se mantuvo, en vista del recelo manifestado por las compañías de inversión, crédito y financiamiento respecto a las consecuencias para el volumen de sus operaciones en el mercado de capitales.

Paralelamente a estas operaciones a mediano plazo a base de recargos sobre los tributos, el gobierno inició tres operaciones de crédito a largo plazo. La primera operación se realizó en 1962; consistió en aprobar, junto con reajustes a los funcionarios públicos, el lanzamiento de un préstamo obligatorio destinado a cubrir esos mayores gastos y que debía ser suscrito por los contribuyentes del impuesto sobre la renta. También en 1962, fuera de vigorizarse los fondos del programa de electrificación mediante la reforma de la tributación correspondiente, se lanzó otra operación de suscripción obligatoria, esta vez entre los consumidores de energía eléctrica. Por último, en 1963 se lanzó un nuevo empréstito de recargo al impuesto sobre la renta, destinado a constituir el Fondo Nacional de Inversiones. Este dispositivo financiero, que vino a reforzar los recursos del BNDE, estaría consagrado especialmente a la suscripción del aumento de capital de las empresas estatales.

La acumulación de tales providencias, con que se procuraba dotar al estado de mayor capacidad de captación de los ahorros internos, constituyó uno de los aspectos dominantes de la readecuación instrumental que se estaba efectuando. Ya se indicó anteriormente que, a lo largo del "Plan de Metas", la manipulación del tipo de cambio constituyó el principal instrumento para fomentar y orientar las inversiones. En lo relativo a los demás tributos, dominaban en forma exclusiva las preocupaciones en cuanto a su rendimiento fiscal. Se trataba de estructurar un sistema tributario que fuera capaz, al mismo tiempo, de acompañar el proceso inflacionario y de adaptarse a las rápidas transformaciones estructurales, ampliando de paso la participación federal en los incrementos del producto. Las modificaciones del sistema tributario obedecieron a esta doble inspiración, con el resultado de que la carga fiscal se amplió durante el decenio de 1950. Con las sucesivas modificaciones tributarias, los principales tributos pasaron a tener una base *ad valorem* o bien, merced a frecuentes reajustes de sus escalas específicas, mantuvieron su correspondencia real; al mismo tiempo se ampliaron la base impositiva y las tasas medias de incidencia. En suma, desde el punto de vista fiscal, el sistema tributario federal mostró un perfeccionamiento constante durante el último decenio.

Sin embargo, estas modificaciones de los impuestos se realizaron sin que hubiera una concepción global del sistema tributario y de sus funciones como instrumento de la política económica. En dichas modificaciones predominó lo que se podría calificar de pragmatismo fiscal. Lo único que preocupaba al legislador era la cuantía de los recursos que se podían obtener; y las reformas realizadas, casi siempre bajo la presión de un amplio "déficit" previsto, dieron lugar a la implantación de un sistema fiscal contradictorio en muchos aspectos y de poca utilidad como instrumento de política económica.

Pese al mayor rendimiento fiscal logrado con las reformas, ni siquiera se implantó un sistema tributario estructurado en relación a la función fiscal. Gran número de limitaciones legales, fuera de deficiencias en la administración y captación de los tributos, siguieron existiendo en el decenio de 1950 como herencia de la vieja sociedad preindustrial. Las presiones para ampliar los recursos gubernamentales no actuaron hasta el punto de promover una reforma profunda de las definiciones jurídicas y del mecanismo administrativo fiscal. Así ocurrió, en parte, porque los reajustes realizados empíricamente presentaban un elevado rendimiento fiscal y, en parte, porque la utilización de otras fuentes de recursos de carácter inflacionario fue fácil y desvió la atención de una reforma que, por lo demás, ofrece aspectos políticos de difícil solución.

La observación de la progresividad de la estructura fiscal pone al descubierto las paradojas que se introdujeron en el curso de reajustes motivados únicamente por preocupaciones fiscales. Por ejemplo, las escalas de tributación diferenciada sobre el consumo penalizan ciertos artículos de consumo de masa (como los artículos higiénicos) en forma más gravosa que ciertos bienes duraderos de consumo; la tributación sobre las utilidades de las personas jurídicas tiende a desconocer las desigualdades en la distribución del ingreso; etc. Y, sin embargo, en la legislación brasileña es un principio formalmente consagrado la necesidad de una corrección fiscal de las desigualdades del ingreso. Fácilmente pueden señalarse otros muchos ejemplos de oposición entre las medidas fiscales y los objetivos generales de la política económica.

Las deficiencias del sistema tributario, pese a haber sido identificadas hace largo tiempo, sólo pasaron a primer plano en las preocupaciones gubernamentales cuando a la exacerbación del proceso inflacionario y al carácter cada vez más peligroso de los "déficit" fiscales vino a juntarse el desplazamiento del centro de gravedad del proceso de ahorro e inversión desde el sector externo hacia el seno de la economía. No sólo obtuvo prioridad una reforma del sistema tributario que aumentara su eficiencia como medio de allegar recursos al gobierno, sino que empezó a considerarse necesario agregar nuevas responsabilidades a esa función tradicional. De esa manera, paralelamente a las modificaciones que tendían a aumentar la eficiencia fiscal del sistema tributario, se empezaron a utilizar diferenciaciones y estímulos fiscales como instrumentos de fomento industrial.

Asimismo encontró creciente acogida la tesis de una reforma global del sistema impositivo, que le confiriera una progresividad compatible con la economía y permitiera la utilización de incentivos fiscales en la política de desarrollo. El problema encontró eco en la esfera gubernamental, hasta el punto de quedar constituida una comisión de elevado rango encargada de elaborar un anteproyecto de reforma; el proyecto debía ceñirse a los principios enunciados en el Mensaje del Presidente del Consejo de Ministros al Consejo en 1962 y confirmados en 1963 en el Plan Trienal. Sin embargo, aunque la acumulación de sucesivas leyes tributarias haya puesto de relieve la actualidad del tema, no se alteró la fisonomía básica del sistema tributario de manera que pueda hablarse de una efectiva reforma fiscal. La reforma aún figura con carácter indefinido en el plano de las preocupaciones gubernamentales.

Las modificaciones fiscales del trienio no representaron, pues, una reforma tributaria profunda; de todos modos, introdujeron novedades importantes en el sistema brasi-

leño y fueron precursoras de una tendencia a su completa reestructuración. Estas novedades tributarias pueden agruparse en cuatro grandes divisiones, según el espíritu que impulsó su introducción.

El primer grupo no presenta un contraste resaltante con las modificaciones realizadas en el decenio de 1950. El impuesto a la renta se modificó en casi todos los años del trienio, con la finalidad básica de aumentar su rendimiento fiscal mediante la elevación de las cuotas y el cierre de las escapatorias que permitían una cuantiosa evasión de ciertos tipos de pagos. En este sentido, es muy importante señalar la modificación del trato dado a las acciones al portador, que quedaron sujetas a la cuota máxima de la escala progresiva aplicada al ingreso individual. Con respecto al impuesto a la renta debe mencionarse también la implantación de diversos recargos de este tributo, que formaron la base de dos importantes operaciones de préstamos obligatorios. Las remesas de utilidades a personas residentes en el exterior quedaron sometidas a las cuotas aplicadas a las acciones al portador; es de señalar que, tratándose de empresas dedicadas a actividades económicas de menor interés para la economía nacional, este impuesto se percibiría con un recargo del 20 por ciento. Por último, se acentuó la progresividad del impuesto a la renta, sea como resultado de las medidas ya señaladas, sea por quedar referidas las escalas impositivas al salario mínimo. Asimismo, reformulando en diversas oportunidades las tasas del impuesto federal de consumo y del impuesto sobre la energía eléctrica, los combustibles y las operaciones financieras, se procuró ampliar la recaudación del gobierno federal. De estas modificaciones, la más productiva desde el punto de vista fiscal fue la relativa al impuesto sobre la energía eléctrica.

El segundo grupo de dispositivos tributarios aplicados en ese período revela, en cambio, el intento de utilizar el instrumental tributario al servicio de la política de desarrollo. Con la creación de la SUDENE se otorgaron tratamientos fiscales privilegiados a las industrias instaladas o en proceso de instalación en la región del Nordeste y posteriormente, por extensión, en la región del Norte. Con la adopción de estas medidas se procuró corregir en parte la tendencia a la concentración espacial de las inversiones en las regiones económicas de mayor dinamismo. En suma, las inversiones industriales en las regiones menos desarrolladas disfrutan de concesiones como las que se mencionan a continuación. Se les aplica la exención de todo impuesto y tasas de importación de bienes industriales desde el momento que, a propuesta de la SUDENE, se consideren como prioritarios. Las industrias que elaboran materia prima local y estén declaradas de interés para el desarrollo regional sólo pagarán, hasta el ejercicio de 1968, el 50 por ciento del impuesto a la renta y sus recargos. Se autorizó a las personas jurídicas de capital completamente nacional para que hicieran una deducción hasta del 50 por ciento en sus declaraciones de impuesto a la renta, con tal que aplicasen los recursos correspondientes a una industria considerada de interés para el desarrollo regional, y con la condición de que aplicaran también recursos propios de la misma cuantía que la exención.

Por último, en 1963 se modificó el régimen anteriormente aplicado al impuesto de los estados sobre ventas y consignaciones, con la finalidad de atenuar los desequilibrios regionales. Con arreglo a la legislación anterior dicho impuesto se pagaba en el domicilio del vendedor en tanto que ahora se haría en el estado de destino, tratándose de transferencias de productos industriales, y en el estado de origen, tratándose de productos agrícolas, pecuarios o mineros. Puede observarse, pues, que se concedió un trato especial a los estados de producción agropecuaria y minera, a los cuales siempre corresponderá percibir el impuesto sobre las ventas efectuadas entre estados; ocurrirá lo contrario con los estados de producción industrial, que perderán el impuesto en las transferencias de sus productos hacia afuera de sus territorios. De esta manera se trató de beneficiar a los estados que producen bienes agropecuarios y consumen bienes industriales; esto contribuirá a mitigar la transferencia anterior hacia las regiones más industrializadas, que representó la tributación de las regiones más pobres.

Durante el trienio encontraron acogida las generales demandas de las municipalidades brasileñas para obtener mayores recursos financieros. En la distribución de la competencia para imponer contribuciones entre los tres niveles político-administrativos, la Constitución de 1946 dotó a los municipios de tributos poco dinámicos. En los años siguientes se observa una disminución de la proporción de estos tributos como parte del ingreso gubernamental; lo cual facilitó la realización de las inversiones de infraestructura por parte del gobierno federal. Sin embargo, la escasa capacidad financiera municipal, que sólo permitió una modesta expansión de los servicios urbanos, hizo surgir fuertes presiones para la redistribución de los ingresos en favor de los municipios. En noviembre de 1961 se modificaron las disposiciones constitucionales relativas a la competencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios para imponer contribuciones. En virtud de esta enmienda, se retiraron a los estados y se entregaron a los municipios dos impuestos: el territorial rural y el de transferencia entre vivos. También se estableció la entrega a los municipios del 15 por ciento de la recaudación total del impuesto a la renta y el 10 por ciento de la recaudación total del impuesto de consumo; con la salvedad de que por lo menos la mitad de los fondos que recibieran los municipios por concepto del mencionado 15 por ciento se destinara a obras de beneficio rural.

Esta modificación constitucional alivió la mala situación de las finanzas municipales, pero también vino a neutralizar el propósito de que el impuesto territorial rural se utilizara para el mejor aprovechamiento económico de la tierra. En efecto, cuando este impuesto entraba en las arcas de los estados servía de recurso auxiliar para la reforma agraria. Ahora quedó entregado a una unidad administrativa menor, sujeta a intereses políticos locales más poderosos, desprovista de verdaderas posibilidades de ayudar a reformar la estructura de la propiedad y el uso de la tierra; en consecuencia, el impuesto quedó encubierto o neutralizado.

El cuarto aspecto que conviene destacar entre el conjunto de las leyes fiscales del trienio guarda relación con los estímulos a las exportaciones industriales. Por ejemplo, como incentivo para la exportación de productos brasileños en que entran insumos importados se estableció la remisión total o parcial del impuesto de importación a las mercaderías utilizadas en las otras destinadas a la exportación (*drawback*), de conformidad con las normas dictadas por el Consejo de Política Aduanera. Esta concesión se aplicó a las materias primas y productos semimanufacturados utilizados directamente en la fabricación de mercaderías destinadas a la exportación; a

las piezas, partes, aparatos y máquinas complementarios de aparatos, vehículos o bienes industriales destinados a la exportación; a las mercaderías destinadas al embalaje, acondicionamiento o presentación de los productos de exportación; y también a las mercaderías importadas para su elaboración en el país y posterior reexportación.

Resumiendo esta rápida apreciación de las modificaciones hechas a los instrumentos de política económica, hay que señalar que, si bien hasta ese momento se promovió una reestructuración del instrumental monetario a semejanza de lo ocurrido con los instrumentos tributarios, últimamente alcanzó nuevas proporciones y mayor interés la reforma de los instrumentos de política económica. Esto encierra algunos aspectos que conviene destacar. Desde el punto de vista de la organización ortodoxa de un banco central y de la coordinación de los diversos mecanismos aplicados a las corrientes monetarias, el Brasil se encontró desprovisto de tales elementos durante toda la industrialización sustitutiva realizada en los años de posguerra. Sin embargo, la falta de instrumentos fue más bien de carácter formal, ya que desde el punto de vista de lo que exigía la política de desarrollo, los poderes de que disponía eran suficientes y eficaces.

Recuérdese que el gobierno federal controlaba directamente, como banquero principal, alrededor del 35 por ciento de los préstamos obtenidos por el sector privado, así como la parte mayor del crédito agropecuario. Otras entidades financieras sometidas a su control directo otorgaban la casi totalidad del crédito a largo plazo y del crédito cooperativo. En tales condiciones, el gobierno tenía la decisión directa sobre una parte considerable y estratégica de las corrientes monetarias, lo cual, no habiendo otras consideraciones, disminuía la necesidad de controles indirectos más precisos de las operaciones bancarias. El proceso de ahorro e inversión, al presentarse en forma simplificada y directamente asociada a las corrientes externas, permitía también al estado recurrir a la manipulación de los mecanismos cambiarios para prescindir en esta materia de la colaboración de los instrumentos monetarios. Por último, la posición secundaria que ocupaba el proceso inflacionario como objeto de política económica en el plano de las preocupaciones gubernamentales, coadyuvó al relativo olvido en que durante el último decenio se mantuvieron los instrumentos monetarios. En un clima económico en que se aceptaba sin temor una tasa de inflación anual del orden del 20 por ciento, resultaba fácil recurrir directamente a formas de crédito expansionistas de la oferta monetaria para el financiamiento de los déficit gubernamentales.

Pero a lo largo del proceso de industrialización fue surgiendo una situación que tendía a conceder prioridad a una reestructuración y adecuación de los instrumentos monetarios. Por una parte, la vida económica se hacía cada vez más compleja con la instalación de industrias productoras de bienes de consumo duradero y bienes de capital. En efecto, al hacerse más capitalistas los procesos de producción, se planteaban nuevos problemas de financiamiento de las ventas a largo plazo y de formación del capital de explotación. Asimismo, el sistema empieza a necesitar el financiamiento de la producción interna de bienes de capital. En respuesta a estas exigencias, el sector intermediario financiero experimenta transformaciones institucionales; surge un mercado de capitales; se constituye gran número de compañías de crédito a mediano plazo, de fondos mutuos de inversión, etc.; nuevas prácticas financieras hacen más complejo el sistema bancario. El control y ordenamiento de estos nuevos organismos ligados a las operaciones monetarias financieras impone la necesidad de reajustes del aparato estatal.

Por otra parte, al lograr forma exponencial el proceso inflacionario se convierte en el objetivo primordial de la política económica. La contención del proceso pasa a ser indispensable para mantener el crecimiento económico y mitigar las tensiones sociales. Como ya quedó señalado, esta política antiinflacionaria en buena parte es expresión o concomitante cercano de la necesidad de implantar nuevos sistemas de financiamiento de los gastos públicos y de las operaciones del sector privado. El traslado del foco de interés desde la política de desarrollo hacia la estabilidad, entraña naturalmente un interés por los instrumentos monetarios.

De modo, pues, que la creciente complejidad de una economía industrializada, las transformaciones correspondientes de las instituciones financieras y la intensificación del proceso inflacionario, sugieren la reorganización del sistema de control monetario y de la formulación de política en esta materia.

Pese a haberse formulado gran número de proyectos encaminados a la reforma del sistema bancario y a la creación de un banco central dentro de los moldes convencionales, el Brasil atravesó todo el decenio de 1950 sin ninguna modificación profunda de sus instrumentos monetarios. Después de crearse en 1945 la Superintendencia de Moneda y Crédito (SUMOC),[97] medida impuesta por la necesidad de ajustar a cierto control la ampliación de las operaciones del Banco del Brasil y de los bancos privados, no se produjo ninguna otra novedad de importancia. La división del trabajo en el sector monetario entre la SUMOC y el Banco del Brasil permitió la ejecución de una política monetaria que venía a completar el esfuerzo de desarrollo industrial. En este banco se mantuvieron una serie de funciones típicas de un banco central,[98] lo que traduce la importancia dentro del panorama brasileño de la presencia de un banco estatal de tal relieve financiero. En efecto, el Banco del Brasil bajo ciertos aspectos actuó en ese sentido. Por ejemplo, el comportamiento del Banco en lo relativo a la expansión de la oferta monetaria fue típico de su autonomía. Los depósitos obligatorios de los bancos comerciales, determinados por la SUMOC, servían de base para sus operaciones crediticias. En la práctica, esto entregaba el control de la creación de moneda a la política de préstamos del Banco del Brasil y lo sujetaba a las decisiones de éste.

La acción del binomio Banco del Brasil-SUMOC durante el decenio de 1950 quitó todo fundamento a los diversos proyectos encaminados a la creación de un banco central.

A partir de la segunda mitad del decenio de 1950, el desarrollo de la producción de bienes duraderos y de bienes de capital hizo surgir sociedades de crédito, de finan-

[97] La SUMOC, subordinada directamente al Ministro de Hacienda, incluye entre sus atribuciones las que son típicas de un banco central: solicitar la emisión de papel moneda, recibir exclusivamente depósitos bancarios, fijar los tipos de interés y de redescuento así como los porcentajes del encaje bancario, promover la compra y venta de títulos públicos, orientar la política cambiaria y ejercer la fiscalización de los establecimientos bancarios.

[98] El Banco del Brasil posee los Departamentos de Redescuento y Cambios y de la Caja de Movilización Bancaria, típicos de un banco central. Fuera de ser banco comercial y rural y agente financiero del Tesoro Nacional, es caja común de las autoridades monetarias y tiene el control del comercio exterior.

ciamiento y de inversión. Estas sociedades complementaron los servicios de los bancos comerciales al operar con créditos a mediano y largo plazo y posibilitar, mediante la captación de ahorros privados, el financiamiento de las ventas. Sin embargo, por no haber una legislación adecuada, surgieron innumerables problemas con la intervención de estas sociedades en el campo de operaciones de los bancos comerciales. Estas y otras distorsiones quedaron atenuadas por una reglamentación emitida en 1959 por el Ministerio de Hacienda, en virtud de la cual el gobierno estableció las normas relativas a la constitución, el financiamiento y las atribuciones de las sociedades de crédito, financiamiento e inversión.

A partir de esa fecha se acumulan los anteproyectos y sustituciones que el Ejecutivo envía al Congreso, dando muestras de su interés por la materia. Es verdad que hasta ahora ningún esquema ha conseguido las adhesiones políticas necesarias para su aprobación, pero últimamente parece haberse asentado una tendencia a la reforma monetaria que está próxima a cristalizar en textos legales. Sus características son las siguientes:

a) La creación del Consejo Monetario Nacional, encargado de formular una política adecuada para los objetivos generales del desarrollo económico y social, habida cuenta de las peculiaridades regionales y de la distribución selectiva del crédito según la naturaleza de las actividades económicas. Además, correspondería a este Consejo orientar la aplicación de los recursos de las instituciones financieras en general, sean públicas o privadas, con miras a favorecer en las diferentes regiones del país condiciones para el desarrollo armonioso de la economía nacional. También entraría en su responsabilidad la coordinación de la política monetaria con la política fiscal, en función de los objetivos fijados en el plan a varios años plazo aprobado por el Ejecutivo. Por último, incumbirían al Consejo Monetario Nacional todas las funciones normativas características de un banco central, una vez que, según lo dispuesto en ese proyecto, tanto la SUMOC como el Banco del Brasil, que ahora se encargan de formular y ejecutar la política monetaria, pasaran a ser simples ejecutores de esa misma política.

b) A la SUMOC se le dejarían las funciones de fiscalización del sistema monetario y de preparación de cuantos análisis e informaciones pudiere exigir la política económica.

c) El Banco del Brasil constituiría el órgano ejecutor.

Cabe destacar que este proyecto confiere al sector público todos los instrumentos que necesita para la formulación y control efectivo de la política en materia de moneda y crédito. En realidad, al racionalizar las operaciones de los organismos financieros del estado, colocándolos bajo la orientación del Consejo Monetario Nacional y reestructurando las actividades de todo el sistema financiero privado, ese proyecto de reforma del sistema bancario y crediticio representa un paso concreto en el sentido de la exacta adecuación de ese importante instrumental a la realidad brasileña. El interés manifiesto por esta materia permite creer que el Poder Legislativo aprobará definitivamente a breve plazo la reestructuración de los instrumentos monetarios en la forma aquí esbozada.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Santiago, Chile

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Vol. VIII, No. 1, marzo de 1963

NACIONES UNIDAS, Nueva York, 1963

CEPAL. BOLETÍN ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA VOL. VIII. N. 1. PP. 1-8. AÑO 1963

LA ESTABILIZACION DE LA RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO EN LOS PAISES POCO DESARROLLADOS*

por *Nicholas Kaldor*
King's College, Cambridge

1. El problema de la relación de precios del intercambio

Desde mediados de los años cincuenta se ha deteriorado en forma sostenida la relación de precios del intercambio en las zonas insuficientemente desarrolladas del mundo —es decir, en todos los países, salvo los de América del Norte y Europa Occidental y en Australia, Nueva Zelandia, Sud Africa, el Japón y las economías centralmente planificadas— y el ritmo de ese deterioro aparentemente se ha acelerado en los dos últimos años.[1] Considerando como base el año 1955 el descenso hasta mediados de 1962 fue de más del 11 por ciento, referida la cifra a las exportaciones e importaciones totales de los países poco desarrollados, comprendidas sus exportaciones de manufacturas y sus importaciones de productos básicos. El deterioro de la relación de intercambio de los productos primarios frente a las manufacturas fue mucho mayor y llegó por lo menos a 17 por ciento en comparación con 1955. El *quantum* de las exportaciones de los países poco desarrollados aumentó aproximadamente en 30 por ciento entre 1955 y 1961, pero su valor sólo subió en 16 por ciento. Gran parte de este incremento se debió a las exportaciones de petróleo, que benefician exclusivamente a Venezuela y unos pocos países del Medio Oriente. Si éstas no se toman en cuenta, el aumento del valor de las exportaciones totales de los demás países poco desarrollados del mundo se eleva en poco más de 10 por ciento en los últimos seis años, o sea alrededor de dos tercios de su crecimiento demográfico durante el mismo período.[2] La elevación del poder adquisitivo de estas exportaciones, *en términos de bienes manufacturados*, ha sido sólo de 5 por ciento. Así pues, sus ingresos de divisas ni siquiera han aumentado proporcionalmente con su población, y mucho menos han permitido un aumento de las importaciones por habitante, que son esencial requisito para un crecimiento económico sostenido.

2. La perspectiva de los años sesenta

Diversas proyecciones recientes sobre las futuras tendencias de los precios de los productos básicos[3] concuerdan en que, de no adoptarse medidas especiales, las perspectivas a largo plazo de los países poco desarrollados continuarán siendo desfavorables. Ello se debe a la combinación de varias circunstancias adversas:

a) Gracias a los adelantos de la técnica, el rendimiento por hectárea de numerosos productos básicos ha mejorado considerablemente y es muy posible que continúe elevándose a ritmo acelerado. Además, por efecto de los precios favorables que regían a comienzos de los años cincuenta se aumentaron las plantaciones en muchas zonas, y sólo ahora están entrando en producción.

b) El mercado internacional presenta perspectivas desfavorables para muchos de los productos tropicales y para algunas de las materias primas que producen los países poco desarrollados, pues esos productos se sustituyen en forma creciente con materiales sintéticos y además la estructura de la producción industrial en los países desarrollados se ha modificado en el sentido de que han perdido importancia relativa las industrias que utilizan gran proporción de materiales importados.

c) El consumo de muchos productos alimenticios tropicales —el café y el té por ejemplo— parece haber lle-

---

* El Prof. Kaldor preparó este trabajo por encargo expreso de la Secretaría de la CEPAL durante su estancia en Santiago de Chile en diciembre de 1962. Sus opiniones pueden no coincidir con las de la organización que publica este *Boletín*.

[1] Podría afirmarse que este deterioro comenzó incluso antes, es decir, al acabar el breve auge ocasionado por la guerra de Corea en 1951, aunque los precios vigentes en ese entonces eran excepcionales en comparación con los de años anteriores. Sin embargo, si se examina el período de postguerra en su conjunto, se aprecia que la situación de los países poco desarrollados adquirió un giro desfavorable desde 1954-55.

[2] Cifras obtenidas de Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*.

[3] Véase especialmente "Agricultural commodities — Projections for 1970", *FAO Commodity Review*, 1962, y Naciones Unidas, *Study of prospective production of and demand for primary commodities. Prospective demand for non-agricultural commodities*, (E/3629-E/CN.13/49), 1962.

gado a un punto de saturación en algunas zonas de elevados ingresos. Hay muchas posibilidades de ampliar ese consumo en países menos prósperos que se desarrollan con rapidez —verbigracia, el Japón—, así como en la URSS y otros países comunistas, pero no se sabe hasta qué punto la política económica de estos últimos permitirá una mayor importación de esos productos.

d) Por último, existe el peligro de que se restrinjan los mercados por efecto de la desviación del intercambio que supone el tratamiento preferencial acordado por el mercado común europeo a sus asociados africanos y del Caribe. Si estos acuerdos preferenciales garantizan elevados precios de exportación para los productos básicos procedentes de los territorios asociados, posiblemente se traducirán en aumentos considerables de la producción, y ello reducirá sustancialmente a su vez el mercado de otros países exportadores.

Aunque no se tuviera en cuenta el crecimiento de la producción generado por las medidas destinadas a canalizar el comercio, es indudable que los países poco desarrollados corren el riesgo de una sobreproducción estructural de diversos productos y materias primas tropicales. El único remedio sería modificar la estructura de la producción de estos países y diversificar sus economías para que no dependan tan marcadamente de la exportación de un pequeño número de minerales o productos agrícolas; pero es ésta una solución de largo aliento y su aplicación efectiva exige la acción coordinada de los propios países poco desarrollados. Al actuar cada país por su cuenta, se siente fuertemente tentado a incrementar la producción de sus artículos de exportación —aun cuando sus perspectivas sean manifiestamente desfavorables— siempre que haya una posibilidad inmediata de aumentar los ingresos derivados de la exportación. Además, las posibilidades de cualquier diversificación planificada de las economías de los países poco desarrollados se verán en grave compromiso por la disminución violenta de sus ingresos por concepto de exportación, y cabe presumir que esa disminución se registre si persisten las tendencias actuales de los precios. Cuanto menores sean sus ingresos, tanto más reducidas se verán las posibilidades de que esos países lleven a cabo las inversiones que implica cualquier modificación importante de la estructura de su producción.

A fin de llevar a efecto esa reorganización planificada de la estructura de la producción es esencial adoptar dos tipos de medidas. En primer lugar, habría que estabilizar el precio de los productos básicos a un nivel que guarde razonable relación con los precios de las manufacturas. A este respecto, podría considerarse que los precios corrientes de los productos básicos son ya demasiado bajos. Si se estabilizaran sus precios al nivel, por ejemplo, de 1955 —que es aproximadamente superior en un 10 por ciento al nivel actual— la relación de precios del intercambio sería 5 por ciento inferior a la que existía en 1938, aunque todavía sería considerablemente más baja que la de 1928, es decir, antes de la crisis de los años treinta.

En segundo lugar —y en estrecha relación con lo anterior— habría que tomar las medidas necesarias para limitar la producción y exportación de algunos productos básicos en el grado necesario para equilibrar la producción y el consumo a un nivel de precios satisfactorio.

El mejor camino para lograr ambos objetivos es la concertación de convenios internacionales sobre productos básicos, que son los instrumentos a que han recurrido preferentemente tanto los países desarrollados como los poco desarrollados desde el término de la guerra. Sin embargo, a pesar de todo el esfuerzo que se puso en la concertación de esos acuerdos durante los últimos diecisiete años, y que se refleja en las numerosas conferencias internacionales celebradas y en las consultas y el establecimiento de grupos de estudio para muchos productos básicos, únicamente se han suscrito cinco convenios —trigo, azúcar, estaño, café y aceite de oliva— de los cuales sólo dos siguen funcionando: el del estaño y el del café.[4] Y sólo de tres —los del azúcar, el estaño y el café— cabría decir que tuvieron éxito —por lo menos en parte del período en que estuvieron vigentes— en estabilizar los precios a un nivel superior al que se habría logrado sin ellos.

Al cundir el descontento por los resultados muy limitados obtenidos con los convenios sobre productos básicos específicos, se ha procurado buscar otros métodos para remediar la situación mediante los sistemas de financiamiento compensatorio. Con ellos no se pretende estabilizar los precios o reglamentar el comercio de determinados productos, sino proporcionar una compensación financiera —ya sea en la forma de donaciones o de préstamos— por la reducción de los ingresos de exportación, compensación que se financia con un gravamen universal pagado por los países exportadores e importadores.[5]

Como método para atenuar las tensiones financieras de los países poco desarrollados, estos sistemas de financiamiento compensatorio son muy plausibles, pero no es preciso entrar en razones profundas para demostrar que nunca podrán sustituir satisfactoriamente las medidas destinadas a contrarrestar el creciente exceso de producción sobre el consumo y mantener a un nivel satisfactorio los precios de determinados productos. Además, como esos sistemas dependen en gran medida de la ayuda financiera que presten los países de altos ingresos, no son más que una nueva forma de ayuda económica, administrada en forma más automática. Equivalen a ampliar los recursos del Fondo Monetario Internacional, disponiendo además la extensión automática de créditos al sobrevenir determinadas contingencias. Y, en efecto, como los mismos

[4] Aparte del Convenio Internacional del Trigo, que, aunque sigue en vigor, no establece ya las adquisiciones a precios mínimos garantizados.

[5] En dos publicaciones recientes se describen sistemas de este tipo. El primero de esos sistemas fue elaborado por un grupo de expertos de las Naciones Unidas (*Compensación internacional de las fluctuaciones en el comercio de productos básicos*, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 61.II.D.3, Nueva York, 1961), y el segundo, por la Organización de los Estados Americanos, que propone la creación de un fondo internacional para estabilizar los ingresos de exportación. El informe de las Naciones Unidas establece que los participantes tendrán derecho a una compensación equivalente al 50 por ciento del monto en que disminuyan sus ingresos de exportación con respecto al año anterior, por sobre un mínimo de 5 por ciento que no sería compensado. La compensación se financiaría con contribuciones calculadas en un porcentaje del ingreso nacional de los países en que éste es elevado y un porcentaje de los ingresos de exportación de los países con bajo nivel de ingreso nacional. Los expertos de las Naciones Unidas sugieren que la compensación se haga en forma de subsidios no reembolsables, y estiman que si el sistema hubiese estado en vigor en los años 1953-59, los países poco desarrollados habrían recibido una transferencia anual neta de 240 millones de dólares de los países de elevado ingreso nacional. El sistema propuesto por la OEA supone la existencia de financiamiento compensatorio hasta un máximo de 20 por ciento de las exportaciones anteriores, a fin de cubrir una proporción (hasta un máximo de 2 tercios) de cualquier reducción de los ingresos de exportación por debajo del promedio del trienio anterior. Se sugiere que la compensación se otorgue en la forma de préstamos que se abonarán en un período máximo de cinco años, cualquiera que sea el giro que después tomen los ingresos de exportación de los países prestatarios.

autores insisten, no deben considerarse como sustitutos de los convenios internacionales de productos básicos, sino como complemento de ellos.

3. Los convenios sobre productos básicos de la postguerra[6]

Antes de discutir el método que ofrece más posibilidades para resolver el problema, es necesario averiguar por qué lograron muy escaso éxito las numerosas negociaciones sobre productos básicos efectuadas después de la guerra.

Una de las razones que se mencionan frecuentemente reside en las limitaciones a que estuvieron sometidas en la postguerra esas negociaciones. Los principios que presiden las negociaciones de productos básicos se establecieron en la Carta de La Habana de 1948, tratado que nunca se ratificó, pero cuyas disposiciones en esta materia se han observado en el pasado y todavía se observan generalmente. La Carta estipula que uno de los principales objetivos de los acuerdos internacionales de productos básicos es "impedir o atenuar las fluctuaciones pronunciadas en el precio de un producto básico, a fin de alcanzar un grado razonable de estabilidad sobre la base de que esos precios sean justos para el consumidor y proporcionar una entrada razonable a los productores, teniendo en cuenta la conveniencia de asegurar el equilibrio a largo plazo entre las fuerzas de la oferta y la demanda".[7] La Carta establece también que los "países participantes que se interesen principalmente en la importación del producto básico respectivo, tendrán en conjunto, cuanto se trate de materias de fondo, un número igual de votos que los de los países que se interesen principalmente por obtener mercados de exportación para el producto básico".[8]

En otras palabras, la Carta de La Habana establece que los productores y consumidores tendrán igual peso en la dirección de las negociaciones y en la formulación de cualquier convenio de productos básicos. También dispone (de hecho) que el objetivo principal de esos convenios es atenuar cualquier fluctuación pronunciada de los precios, sin contrariar las tendencias de más largo alcance que pueden necesitarse para asegurar el "equilibrio a largo plazo" entre las fuerzas de la oferta y la demanda.

Estos principios rectores fueron interpretados —por lo menos en los países desarrollados— en una forma que limitó indebidamente el alcance de las negociaciones. A los países productores les interesaba principalmente que fueran estables los precios y satisfactoria la relación de precios del intercambio en función de las manufacturas, en la misma forma que los productores agrícolas de los países desarrollados exigen, y generalmente obtienen, esas condiciones, ya sea al amparo de una política de precios garantizados, como en los Estados Unidos o en el Reino Unido, o mediante medidas de protección agrícola, como en Europa Continental. Pero los gobiernos de los principales países importadores no estaban dispuestos —y no dejaba de ser natural— a conceder a los productores primarios de países extranjeros, en relación con los precios o los mercados, el mismo tipo de garantía que otorgaban los productores agrícolas de su país; y desalentaron también las iniciativas de los países productores encaminadas a lograr los mismos fines a través de la regulación y el control concertados de las disponibilidades del mercado. En consecuencia, los convenios sobre productos básicos suscritos después de la guerra —que se basaban principalmente en la restricción de las exportaciones por los productores— fueron vistos al comienzo con malos ojos y como contrarios a los principios liberales de la Carta, en parte porque se aducía que, al restringir la producción y mantener altos los precios, estos acuerdos tendían a la larga a limitar también el consumo, y en parte porque inevitablemente tendían a fijar la estructura de la producción y el comercio de un producto, y, por ende, a impedir que se cumplieran los objetivos establecidos en la Carta de La Habana de "aumentar las oportunidades para satisfacer la demanda desde unas fuentes que puedan producir en forma más eficaz y económica". El único acuerdo de postguerra que se basó principalmente en la restricción de las exportaciones, fue el Convenio Internacional del Azúcar de 1953. Pero se ha reconocido siempre que el azúcar constituye un caso especial, y el Convenio de 1953 no fue más que la continuación o renovación de un acuerdo similar suscrito en 1937. En el caso del café no se concluyó hasta 1962 un convenio análogo que comprendiera a los países exportadores e importadores.

Es evidente que los autores de la Carta de La Habana consideraron principalmente dos tipos de convenios que pudieran ofrecer la posibilidad de "atenuar las fluctuaciones pronunciadas" de precios, sin interferir necesariamente con el funcionamiento a largo plazo del mercado libre. Uno de ellos era la creación de reservas reguladoras internacionales para determinados productos básicos, y el otro que los países exportadores e importadores acordaran un contrato o garantía multilateral en que se comprometieran a comprar parte de su demanda o vender parte de su oferta dentro de una escala estipulada de precios, cualquiera que fuera la cotización en el mercado libre. En realidad, ninguno de estos tipos de acuerdo ofrecía mucho campo para llevar a cabo fructuosas negociaciones internacionales.

a) Los acuerdos de reservas reguladoras fueron sobremanera difíciles de negociar, pues para funcionar con éxito habrían exigido recursos financieros con que no contaban los productores y que no estaban dispuestos a conceder los consumidores. El único acuerdo internacional sobre reservas reguladoras que se concretó realmente fue el Convenio Internacional del Estaño en 1956 y, como muestra la historia de sus operaciones, su éxito no se debió al sistema de reservas reguladoras en sí mismo, sino a las disposiciones relativas al control de exportaciones que originalmente se habían considerado como subsidiarias. Los recursos financieros de la autoridad de la reserva reguladora se agotaron en menos de dos años

---

[6] Esta sección se basa en gran parte en el documento de Gerda Blau, "International Commodity Arrangements", presentado al *International Congress on Economic Development*, Viena, Austria, septiembre de 1962.

[7] Artículo 57 (c) [Traducción no oficial].

[8] Artículo 63 (b). La Carta estipula también en su artículo 62 que los "convenios de control de productos básicos" (es decir, aquéllos que suponen la reglamentación de la producción o el control cuantitativo de exportaciones o importaciones, o la reglamentación de precios) sólo podrán suscribirse después de que una conferencia internacional sobre productos básicos, convocada especialmente para ese fin, haya decidido que *a*) hay un "excedente de difícil manejo" o se prevé que éste se registrará con respecto a un producto básico y que esa situación perjudicará gravemente a los pequeños productores, sin que haya posibilidad de que se corrija por efecto del juego normal del mercado, o *b*) que se ha creado o está prevista una situación generalizada de desempleo o subempleo en relación con un producto básico, no pudiendo ser solucionada por las fuerzas normales del mercado debido a la baja elasticidad de la demanda y la falta de otras posibilidades de empleo.

después de establecido el sistema, y el precio se mantuvo en el bienio siguiente gracias a la rigurosa restricción de las exportaciones establecidas por los productores. La reducción ascendió a 41 por ciento en el primer año de control y a 36 por ciento en el segundo. Posteriormente, se modificó la situación mundial de la oferta y la demanda y se pudo mantener el precio sin restricciones a un nivel superior al mínimo de garantía.

b) El único ejemplo de contrato multilateral que garantice la compraventa dentro de una escala de precios estipulados es el que ofrece el Convenio Internacional del Trigo, que se negoció originalmente en 1949. Durante los cuatro años que abarcó este Convenio el precio internacional se mantuvo siempre superior al mínimo estipulado. Por lo tanto el Convenio fue eficaz en el sentido de asegurar su abastecimiento triguero a los países importadores participantes a un precio inferior al que habrían pagado de no existir ese instrumento. Sin embargo, el Convenio sólo sirvió los intereses de los importadores; y cuando los exportadores insistieron en que para el segundo cuatrienio se elevara el precio máximo de 1.80 a 2.05 dólares por *bushel* el mayor importador —el Reino Unido— se retiró del Convenio, y lo imitaron después otros importadores participantes. El Convenio se negoció por tercera vez en 1959, pero prácticamente se dejaron de lado todas sus características de estabilización de precios. En consecuencia, la historia del Convenio pone de manifiesto que no puede confiarse en que los países importadores de altos ingresos estén dispuestos a pagar por las importaciones precios superiores a los del mercado libre.

En cambio, el Convenio Internacional del Azúcar de 1953 logró estabilizar el precio internacional, en alrededor de 3.75 centavos la libra, durante la mayor parte del período de su vigencia. Aunque se ajustaba a las estipulaciones de la Carta de La Habana, puesto que concedía igual derecho a voto a los países importadores y exportadores, ese instrumento estaba destinado principalmente a restringir las exportaciones por medio de cuotas, al igual que su precursor, el Convenio Internacional del Azúcar de 1937. A cada país se le asignó una "cuota básica" expresándose las cuotas reales como un porcentaje de ella y estableciéndolas sobre la base de las necesidades estimadas para cada año. La principal novedad del Convenio de 1953 es que establecía el ajuste *automático* de los contingentes efectivos de exportación cuando el precio del azúcar se mantuviera durante 30 días consecutivos por encima del máximo establecido o por debajo del mínimo. Posteriormente se enmendó esta disposición a fin de permitir el ajuste automático y voluntario de las cuotas en diversos puntos dentro de la escala inicial de precios estabilizados.[9] Lo mismo en el acuerdo de 1937 que en el de 1953 la obligación principal de los importadores era reservar una proporción mínima de su demanda total de importaciones para los exportadores que participaban en el Convenio. Los países exportadores se comprometían a adoptar medidas para restringir la producción cuando sus reservas excedieran del 20 por ciento de ésta, pero la forma de cumplir esa obligación quedó enteramente librada al arbitrio de los gobiernos respectivos.

Aunque el Convenio Internacional del Azúcar de 1953 sólo regía para la mitad del comercio mundial —el resto se cubría mediante arreglos especiales como los acuerdos preferenciales de importación de los Estados Unidos o el Acuerdo del Azúcar de la Comunidad Británica— logró estabilizar los precios, por lo menos durante un breve período antes de la crisis de Suez, dentro de la escala estipulada mediante la regulación de la oferta. No obstante, cuando los Estados Unidos interrumpieron sus compras a Cuba, la estructura del comercio internacional cambió súbita y radicalmente y el Convenio se volvió inoperante porque los exportadores no pudieron ponerse de acuerdo sobre la nueva distribución de sus cuotas. El Convenio tiene suspendidas sus operaciones en la actualidad.

El nuevo Convenio Internacional del Café de agosto de 1962 —que ha seguido a dos acuerdos anuales anteriores pactados entre los países productores exclusivamente— se ciñe, en sus líneas generales, a las disposiciones del Convenio Internacional del Azúcar, salvo que el ajuste de las cuotas efectivas en relación con la "cuota básica" no está vinculado a las fluctuaciones del precio internacional, sino que se decide trimestralmente por el Consejo. Con respecto a los precios, sólo existe la obligación de garantizar que su nivel general no caiga por debajo del registrado por ese artículo en 1962, asegurando a los consumidores precios equitativos que no traben el conveniente aumento del consumo. Los importadores se comprometen a limitar sus adquisiciones en los países no participantes cuando las exportaciones de los miembros del Convenio disminuyan a menos del 95 por ciento de las exportaciones mundiales totales en el año civil de 1961.[10] Los países exportadores se comprometen por su parte a limitar su producción a las cantidades necesarias para el consumo interno, las exportaciones y las reservas, pero se deja en libertad a los países respectivos para determinar la política y los procedimientos a adoptar a esos efectos. Se prevé la revisión de las cuotas básicas después de tres años, aunque el Consejo tiene atribuciones para revisarlas cuando cuente con una mayoría de 2 tercios de los exportadores e importadores. No habiendo tal mayoría, las cuotas iniciales seguirán en vigor en los dos años restantes del Convenio.

4. Enseñanzas y política para el futuro

El examen precedente sobre la experiencia de postguerra en relación con los convenios sobre productos básicos, parece llevar a dos conclusiones principales:

a) De los diversos tipos de acuerdos internacionales sobre productos básicos que se han considerado, los convenios internacionales destinados a regular las exportaciones y la producción de artículos primarios constituyen el más promisorio instrumento para estabilizar la relación de precios del intercambio de los países poco desarrollados y para hacer factible la realización de un ajuste ordenado de su estructura de producción. Si se objetara que esos acuerdos tienden a crear condiciones de monopolio en la comercialización de los productos respectivos, convendría tener presente que los países poco desarrollados también adquieren sus productos manufacturados en

[9] Este Convenio no estipulaba la revisión periódica y sistemática de la distribución de las "cuotas básicas". Sólo permitía el establecimiento de una cuota especial como reserva a que podía recurrir el Consejo del Azúcar para asignar cuotas adicionales a los nuevos productores —o ampliar las de los productores antiguos— y el prorrateo automático de las cuotas no utilizadas.

[10] El Convenio no ha sido ratificado todavía. Que entre o no en vigencia depende de que se adhieran a él un mínimo de 20 países exportadores, que representan el 80 por ciento de las exportaciones mundiales, y 10 países importadores que absorben el 80 por ciento de las importaciones totales del mundo.

mercados monopolísticos, en que los precios se mantienen a niveles superiores a los competitivos, ya sea por efecto de carteles internacionales privados, o simplemente porque no hay competencia de precios entre los productores, que operan en mercados imperfectos.

En efecto, los vendedores de productos básicos operan con dos desventajas en su contra, en comparación con los que venden manufacturas. En primer lugar, los productores primarios son en general "los que aceptan los precios", en tanto que los productores industriales son "los que fijan los precios". Un descenso de la demanda de manufacturas se traduce directamente en una menor producción; todas las bajas de precios se producen sólo indirecta y accidentalmente, según el grado en que pueda inducirse a los productores a rebajar sus márgenes de utilidad. En cambio, una reducción de la demanda de productos primarios lleva directamente a una baja de los precios y sólo indirectamente a una menor producción en la medida en que esa baja de los precios insta a los productores a reducirla. La segunda desventaja radica en que, siendo los beneficios del adelanto técnico en la manufactura retenidos en gran parte por los productores —en forma de salarios reales y utilidades mayores—, los de la producción primaria se traspasan en gran parte a los consumidores, a través de unos precios más bajos, sin que los productores obtengan gran ventaja en lo que toca a la elevación de su ingreso real.[11] Las excepciones pueden encontrarse en aquellos casos —como el del petróleo, por ejemplo— en que la distribución del producto está controlada por grandes firmas internacionales.

La creación de "carteles de productores" para los productos básicos sólo serviría para aminorar las desventajas estructurales de los países poco desarrollados que suponen vender en mercados altamente competitivos y comprar en mercados monopolísticos, situación que torna la relación de precios del intercambio en su contra, empobreciéndolos, sin que haya ventajas compensatorias desde el punto de vista de la riqueza total producida por el mundo en su conjunto. Los precios que se establecen cuando existe competencia sin restricciones sólo son encomiables considerada la distribución óptima de los recursos internacionales, en un mundo en que *todos* los mercados sean igualmente competitivos.

b) La segunda enseñanza que cabe desprender de la experiencia reciente es que los prejuicios o la oposición de los países importadores contra los convenios que restringen las exportaciones pueden superarse cuando se demuestra que un número suficiente de países exportadores está dispuesto de todas maneras a concertar tales acuerdos. Esto se puso de manifiesto en las negociaciones previas al Convenio Internacional del Café. Ante la posibilidad de que los productores suscriban un convenio que equivaldría a un cartel unilateral, es lógico que a los importadores les interese participar e influir así en las disposiciones básicas establecidas al igual que en la política del Consejo encargado de la administración del Convenio, todo ello aparte de su interés en ayudar a los países poco desarrollados por razones humanitarias más generales. Por su lado, los exportadores se interesan en la inclusión de los importadores, pues sólo estos últimos pueden garantizar el acceso a los mercados y asegurar que aquéllos cumplan las disposiciones. Por ende, la negociación de los convenios sobre cuotas de exportación —del tipo de los convenios sobre el azúcar y el café— para todos los principales productos básicos de los países poco desarrollados, en gran parte depende de que se obtenga la cooperación adecuada o la coordinación de la política de los diferentes países exportadores. En cuanto esos países estén preparados para constituir cualquier clase de "sindicato", la oposición de los países importadores dejará de representar un obstáculo real.

Sin embargo, a fin de que los convenios sobre control de exportaciones se transformen en instrumento principal para regular y estabilizar la relación de precios del intercambio de los países poco desarrollados, no sólo en momentos de "emergencia" sino más o menos como una medida permanente, deben establecer técnicas más eficaces y flexibles que las de los Convenios anteriores o en vigor, para adaptar la estructura de la producción a las necesidades del comercio mundial, y la estructura y modalidad del comercio a las cambiantes condiciones.

Es bien conocida la dificultad de negociar convenios de cuotas de exportación así como el hecho de que cuando llegan a establecerse, es muy probable que más tarde o más temprano dejen de cumplirse. Ello se debe a una o más de las razones que a continuación se indican:

a) *No se obtiene la participación plena de todos los países productores.* Cuanto mayor sea el número de países exportadores que se adhieren a un acuerdo, mayor será el deseo de los demás países exportadores de mantenerse al margen, pues la restricción en las exportaciones de los otros países significa para ellos la posibilidad de obtener mejores precios, sin que medie limitación alguna para el desarrollo de las exportaciones propias. Por otra parte, la experiencia de postguerra muestra que los países que están dispuestos a participar en un acuerdo no suelen estarlo a tolerar que otros les usurpen sus mercados. Si el acuerdo conduce a la reducción gradual de la participación de los exportadores en el mercado mundial, es probable que a la postre resulte inoperante.

b) *Los países exportadores, cuando no logran controlar la producción interna, acumulan reservas, que los países participantes no pueden financiar.* Si al precio vigente (interno) la producción de cualquier país es superior a sus necesidades de consumo interno y de exportación, y un organismo gubernamental compra el excedente para mantenerlo en reserva, los ingresos generados por la producción del artículo exportado son superiores a las entradas de exportación y ello se refleja en un balance de pagos adverso, en una inflación interna, o en ambas cosas. El mantenimiento del precio interno conspira también contra el ajuste estructural y la diversificación de la economía que precisamente el Convenio estaba destinado a facilitar. Mantener reservas excesivas y crecientes hace cada vez más difícil el cumplimiento del Convenio y mayores los deseos de evadirlo o revocarlo.

c) *Resulta imposible —si no es por un corto período— "mantener inalterable" la estructura de la producción y el comercio mundiales.* Es inevitable que la distribución inicial de las cuotas de exportación se ciña más o menos estrictamente a la distribución real de las exportaciones en el año o años anteriores a aquél en que se negocia el Convenio. Pero la estructura del comercio mundial —que tiende a cambiar constantemente cuando no hay restricciones internacionales, a medida que se expanden, en des-

[11] Ello se debe en parte a que hay competencia imperfecta en la manufactura y en parte a que los sindicatos de obreros industriales —a diferencia de los trabajadores agrícolas en los países poco desarrollados— están en condiciones de obtener un alza de salarios tan acelarada por lo menos como la de la productividad industrial.

medro de otras zonas, la producción y las exportaciones de las zonas en que el costo es bajo, o de aquellas que acusan una elevada tasa de aumento de la productividad— no puede "mantenerse inalterable" artificialmente con este sistema por más de un corto período.[12] A menos que se establezca algún mecanismo para el ajuste sistemático de la distribución de las cuotas en el mismo sentido en que se habría modificado la *estructura* del comercio de no haber habido una reglamentación, el convenio tendrá que fracasar en determinado momento, y el momento será aquél en que los productores de "bajos costos" estimen que las ventajas de ampliar su participación en el comercio en un régimen de libre competencia compensarán con creces la baja concomitante de los precios.

Sin embargo, todos estos defectos podrán superarse una vez que se comprenda suficientemente la naturaleza del problema y que los países exportadores participantes conozcan a fondo los requisitos para encontrar una solución y las ventajas que ello comporta.

a) En cuanto al problema de lograr la participación plena, se trata en parte de convencer a *todos* los exportadores (reales o potenciales) de las ventajas que ofrecen los convenios sobre productos básicos. Ello dependerá evidentemente de las disposiciones del convenio mismo destinadas a garantizar a largo plazo una mayor participación en el comercio mundial a las zonas de bajo costo y crecimiento rápido. Pero también está en juego el grado de colaboración que estén dispuestos a prestar los principales países importadores. Como antes se dijo, si estos acceden a limitar sus importaciones procedentes de los países no participantes a la proporción que representen ya, se habrá removido el principal obstáculo que se opone a la plena participación. A su vez, para que los importadores estén dispuestos a participar y aceptar esas obligaciones, los exportadores deberán estar preparados para limitar sus cuotas reales a fin de estabilizar los precios a niveles "justos para el consumidor" y que al mismo tiempo proporcionen "una utilidad razonable a los productores". Como muestra el caso del Convenio del Azúcar, es posible obtener un acuerdo sobre la variación automática de las cuotas para mantener los precios dentro de los márgenes apetecidos.

b) En cuanto a impedir la acumulación excesiva de existencias, se ha dicho ya que tanto el convenio del azúcar como el del café imponen a los países exportadores la obligación de limitar su producción interna de acuerdo con sus necesidades, dejando a discreción de los respectivos gobiernos la forma y método de aplicar ese control. Tampoco se establecen sanciones para aquéllos que no estén en condiciones de dar cumplimiento efectivo a esta obligación. No sería ilógico obligar a los países exportadores a ejercer este control por medio de un *derecho o gravamen variable de exportación*, o a que utilizaran este gravamen *por lo menos como uno* de los instrumentos de control de la producción. Sin prescribir monto o tasa de ese derecho, podría pedírsele a los exportadores participantes que lo elevasen cuando hubiera un excedente persistente de producción sobre las necesidades y que lo rebajaran cuando hubiera escasez duradera (y/o si no pueden aprovechar toda su cuota), modificando los derechos hasta eliminar el desequilibrio. Por ejemplo, podría exigirse el aumento de los derechos y gravámenes[13] en una suma igual al 10 por ciento del precio *fob* del producto en cualquier año en que las reservas acumuladas excedan en digamos 30 por ciento a la producción media anual del trienio anterior. Por otro lado, sería obligatorio rebajar el monto de los derechos y gravámenes de exportación, digamos en 5 por ciento del precio *fob*, en cualquier año en que las reservas representen menos de 10 por ciento de la producción media del trienio anterior. Toda cantidad no utilizada de la cuota de exportación se considerará como disminución de las reservas.[14]

Con este sistema, se aprovecharían al máximo las fuerzas del mercado para lograr los reajustes necesarios de la producción. Naturalmente, las fuerzas del mercado no siempre bastarán por sí solas para producir el grado y tipo de reajuste requerido si no se complementan con otros instrumentos de reglamentación. Por ejemplo, en el caso de aquellos productos que tienen un largo período de gestación, la producción a corto plazo puede ser del todo inelástica con respecto al precio y así cuando son excesivas las variaciones del precio en el mercado interno podrán provocarse reacciones como las del teorema de la telaraña. En esos casos deberá fijarse el derecho de exportación en forma tal que refleje la diferencia entre el precio de exportación y el costo interno a largo plazo de producción, recurriendo a otros instrumentos para solventar las inadaptaciones de corto plazo. En el grado en que los gobiernos regulen la producción con otros métodos que la variación del precio interno —por ejemplo, con subsidios por restricción de superficie plantada—, se reducirá o eliminará la necesidad de variar los precios internos mediante la modificación de los derechos de exportación. Pero una disposición de esta naturaleza obligaría a los países participantes a rebajar —o elevar— el precio interno como medida última, es decir si fracasaran los demás métodos de control.

En la actualidad se encuentra ampliamente difundido el uso de derechos o gravámenes de exportación variables, sobre todo como medio para estabilizar los precios internos frente a las fluctuaciones de las cotizaciones externas o con el solo afán de recaudar ingresos fiscales. En el sistema aquí propuesto cumplirían una función distinta. El precio externo se estabilizaría por efecto del

---

[12] La historia de la mayoría de los productos básicos muestra a largo plazo marcadas variaciones en lo que toca a las fuentes de abastecimiento y a los canales de comercio. El principal centro de producción de caucho se desplazó del Brasil a Malaya; el del café de Arabia, al Brasil, y últimamente a Africa: el del cacao de Centroamérica a Africa occidental; el del té de la China a la India y a Ceilán, etc. La participación de los países africanos en las exportaciones mundiales de café se elevó de 3 a 20 por ciento en los últimos años.

[13] Habrá que definir cuidadosamente el significado de los "derechos y gravámenes de exportación". Deberán considerarse como gravámenes de exportación, además de los derechos de exportación formales que se cobran en los puertos, los honorarios que se cargan por los permisos de exportación, así como las utilidades de explotación de un organismo público de comercialización o adquisición; en cambio, las pérdidas de dicho organismo deberán ser consideradas como gravamen negativo o subsidio y se deducirán de otros derechos o gravámenes cobrados. Habría que tener en cuenta los tipos diferenciales de cambio cuando los ingresos de la exportación se convierten a moneda nacional aplicando una tasa distinta de la que rige para las importaciones.

[14] Este sistema permitiría una variación muy grande de las reservas en relación con la producción, sin que fuera necesario aplicar medidas correctivas. Con ello se pretende dar un margen por todos los aumentos o las disminuciones en las cosechas originados en causas meteorológicas y que probablemente se trastocarán después sin que actúe el incentivo de los precios. La diferencia entre la elevación mínima de los derechos en 10 por ciento y su rebaja mínima en 5 por ciento obedece al hecho de que los productores responden (a corto plazo) con mayor rapidez a las alzas que a las bajas de precios.

mismo convenio que restringe las exportaciones, y el objeto del derecho de exportación variable sería adecuar la oferta interna a la demanda externa, y contribuir así al necesario reajuste estructural de la economía. Podrán plantearse objeciones de índole política al sistema, aduciendo que no logra mantener el poder adquisitivo interno de la población agrícola, aunque este argumento pierde mucho de su peso cuando el aumento de la producción es consecuencia del rápido crecimiento de la productividad. Pero al elevarse los precios, la producción crece excesivamente y el deseo de garantizar un ingreso adecuado a los agricultores, comprando sus cosechas a un precio elevado, es incompatible con el de mantener una satisfactoria relación de precios del intercambio en el mercado mundial, como se ha visto recientemente en el caso del Brasil. Si los gobiernos desean mantener el poder adquisitivo de los agricultores, sería preferible usar subsidios administrados en forma tal que coadyuvaran a la necesaria reorganización de la agricultura, en lugar de obstaculizarla. Este sería el caso de los subsidios concedidos según la superficie plantada con cultivos alimenticios para estimular los cultivos de exportación cuya demanda mundial no ha sido aún satisfecha.[15]

c) Un sistema de este tipo sólo encontrará buena acogida si los convenios prevén también la redistribución sistemática de las cuotas básicas de exportación, en forma suave y paulatina, a favor de los productores más eficientes. No sería lógico confiar en que los gobiernos de países relativamente eficientes, que producen a bajo costo, tengan el altruismo de desalentar a sus agricultores con los precios bajos —que deben ser mucho más bajos mientras más eficientes sean—, a menos que se les ofrezca la oportunidad de ampliar sus exportaciones a largo plazo al obtener una participación mayor en el mercado mundial. Para que tal reajuste en la distribución de las cuotas se efectúe sin tropiezos y en forma ordenada debe basarse en criterios *objetivos*, establecidos en el convenio mismo, y no en posteriores negociaciones especiales. Por fortuna, el sistema de gravámenes variables a la exportación proporciona dicho criterio. Cuando cada país llega a tener los derechos de exportación que equilibran su producción interna con sus necesidades, la altura que alcanza ese gravamen —en relación con el precio del producto básico— indica claramente el costo interno de producción, o precio de oferta del producto, expresado en moneda internacional. En consecuencia, mientras más alto sea ese gravamen en un determinado país, en relación con el promedio, menores serán los costos de producción en comparación con el promedio de todos los productores.

[15] Se ha sugerido también que, en vez de aplicar derechos de exportación en el país de origen, los países de destino podrían imponer un gravamen variable sobre la importación de productos básicos, modificándose ese gravamen con objeto de estabilizar los precios pagados por los consumidores del país importador. El producto de ese gravamen, con las debidas seguridades, se remitiría a los países productores. Desde el punto de vista de los países de producción primaria sería menos conveniente que la responsabilidad de estabilizar los precios recayera sobre los países importadores y tener que estar sujetos a una remisión de recaudaciones por derechos de importación que sin duda estaría condicionada a varios requisitos. (El derecho variable sobre la importación constituye el principal instrumento para estabilizar los precios internos de los productos agrícolas en los países de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, el Tratado de Roma prevé que el producto de ese impuesto sea retenido por los países importadores para subvencionar a sus propios agricultores. En la medida en que el gravamen estimule la expansión agrícola en el mercado común, reducirá el mercado de los países exportadores.)

Así pues, se sugiere que, después de transcurrir cierto plazo inicial —por ejemplo, tres o cinco años— en que las "cuotas básicas" permanezcan invariables, sean redistribuidos anualmente los contingentes en favor de aquellos países cuyos gravámenes netos de exportación —calculados por tonelada o como porcentaje de los precios *fob*— sean superiores al promedio, y en desmedro de aquéllos en que sean inferiores.[16] Ninguna cuota básica se elevaría en, por ejemplo, más de 5 por ciento por año, distribuyéndose los incrementos efectivos entre los países con arreglo a alguna fórmula logarítmica basada en el porcentaje que representa la diferencia del derecho de exportación sobre el promedio. Sólo tendrán derecho a ampliar su cuota los países que la hubieran aprovechado plenamente.[17] Tampoco se reduciría la cuota de ningún país en —por ejemplo— más de 5 por ciento en un año, distribuyéndose la disminución en la misma forma, de acuerdo con la diferencia entre los derechos de exportación y el promedio, con la condición de que la merma total correspondiente a todos los países cuyas cuotas se contraen, no representara menos de un 2.5 por ciento de su cuota básica global. La suma de las ampliaciones sería igual a la suma de las reducciones. Estos reajustes de las cuotas *básicas* serían independientes de la modificación de las cuotas efectivas, que se expresan como porcentaje de las cuotas básicas y cuyo monto es decidido y prorrateado trimestralmente por el Consejo.

El sistema proporcionaría un fuerte incentivo a los países exportadores participantes para emplear los derechos (o gravámenes) de exportación como instrumento principal de controlar la producción interna, pues mientras más elevados fueran esos derechos, mayores posibilidades tendrían de acrecentar gradualmente la participación que les corresponde en las exportaciones mundiales. Al mismo tiempo, ningún país se beneficiaría con el alza excesiva de sus derechos de exportación, puesto que, en ese caso, no podría llenar su cuota actual ni podría optar a incremento alguno.

Los países favorecidos conforme a este sistema, con una ampliación de su cuota básica, se verían obligados a reducir gradualmente sus derechos de exportación —en caso contrario no podrían aprovechar su cuota— y aquéllos que sufrieran una reducción tendrían que elevarlos, so pena de acumular reservas excesivas. De ahí que, al funcionar el sistema permanentemente, se produciría la *equiparación gradual de los derechos de exportación entre todos los participantes*, es decir, la distribución de la producción y el comercio se aproximaría muy de cerca a la de un mercado competitivo que funcionara idealmente, aunque sin las fluctuaciones de precios y las incertidumbres que aparejan. Tendría la flexibilidad de un mercado libre, manteniendo precios internacionales estables y remunerativos.

No habría motivo alguno que impidiera extender este sistema a gran variedad de productos básicos, incluso a aquellos artículos —por ejemplo, el algodón— en que difieren marcadamente las calidades y tipos entre uno y otro país productor. No son tan halagüeñas las posibilidades de otros productos básicos —verbigracia el arroz o el trigo— que se destinan principalmente al consumo interno y cuyas exportaciones son marginales en relación

[16] Se calcularía un promedio ponderado, usando para ellos las cuotas de exportación.

[17] En esta forma se impide que los países obtengan cuotas mayores alzando excesivamente sus gravámenes de exportación.

con la demanda nacional. Por ello, el sistema no sería solución ideal para los problemas de los productos alimenticios de la zona templada, que, por lo demás, suelen provenir de países de ingresos elevados. En cambio, con excepción del arroz, los productos básicos exportados por la mayoría de los países poco desarrollados se cultivan mayormente con ese fin, y sólo una parte relativamente pequeña se destina al consumo interno.

Una de las dificultades principales que presentan los convenios internacionales sobre productos básicos desde la guerra es la falta de acuerdo entre los países —particularmente entre los exportadores y los importadores— en cuanto a los objetivos fundamentales que deben cumplir esos convenios, y sobre las técnicas de regulación con que se alcanzarían esos objetivos. Si en la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se llega a un acuerdo sobre los principios que deben presidir la reglamentación del comercio y la producción de artículos básicos, y si esos principios son más explícitos y de concepción más amplia que los previstos en la Carta de La Habana, estaría abierto el camino para abordar el problema de la relación de precios del intercambio de los países de producción primaria en forma más completa mediante la negociación simultánea de gran número de convenios en materia de productos básicos sobre bases paralelas.

No se pretende insinuar aquí que el único problema que aqueja a los países poco desarrollados sea el de lograr una relación de precios del intercambio estable y satisfactoria. La restricción del tamaño de sus mercados por efecto de los fuertes derechos de internación —o gravámenes proteccionistas— establecidos por los países importadores, o de acuerdos discriminatorios que favorezcan a determinados grupos de productores —como las preferencias concedidas por el Mercado Común europeo o la Comunidad Británica de Naciones— plantean otros tantos problemas cuya solución será sin duda uno de los principales temas de discusión de la próxima conferencia internacional de comercio. Igual importancia reviste que las exportaciones de manufacturas de los países poco desarrollados —que es probable que desempeñen una función de entidad con el tiempo— tengan acceso relativamente franco a los países desarrollados y de elevados ingresos. Estos problemas más amplios habrían de exigir la reforma de los sistemas institucionales de comercio internacional que se crearon después de la guerra.

CEPAL. BOLETÍN ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA VOL. IX. N. 2. PP. 214-223. AÑO 1964

LOS TIPOS DE CAMBIO DUALES Y EL DESARROLLO ECONOMICO

por *Nicholas Kaldor*

El estudio más reciente preparado por la Secretaría de las Naciones Unidas[1] ofrece una amplia prueba, si más prueba hacía falta, de que el problema del desarrollo económico de los países de bajos ingresos no se puede resolver sin que estos países se conviertan no sólo en productores, sino también en exportadores de artículos manufacturados en escala importante. Actualmente el 86 por ciento de las exportaciones de los "países en vías de desarrollo"[2] se compone de productos primarios, y sólo el 14 por ciento representa artículos manufacturados. Pero el mercado mundial de productos primarios sólo se expande con lentitud, debido a la baja elasticidad-ingreso de la demanda. Ello obedece en parte a la baja elasticidad-ingreso del consumo de alimentos en los países ricos y al rápido crecimiento de su propia producción agropecuaria, y en parte a las economías en el empleo de materiales en la industria y al desarrollo de los productos sintéticos. Desde 1938 el volumen del comercio mundial de manufacturas se ha triplicado con creces, al paso que el volumen del comercio de productos primarios sólo ha aumentado en dos tercios. Si las regiones de producción primaria continuaran atenidas principalmente a las exportaciones de tales productos, no podrían esperar que los ingresos obtenidos de sus exportaciones al resto del mundo aumentasen en más de un tres por ciento anual, incluso de permanecer constantes los precios de sus exportaciones.[3] Por otra parte, sus necesidades de importaciones no pueden menos de crecer con más rapidez que su producto nacional, sobre todo por cuanto sus necesidades de importar bienes de capital aumentan más de prisa que su formación de capital nacional fijo, y también por ser elevadas sus propias elasticidades-ingreso para las importaciones de bienes de consumo y materias primas.[4] Según las estimaciones hechas por las Naciones Unidas, el logro de una tasa anual de crecimiento del 5 por ciento (el "objetivo de desarrollo" de las Naciones Unidas para fines del decenio de 1960) exigiría un aumento anual de las importaciones de por lo menos un 6 por ciento anual.[5] A todas luces, tales tasas de crecimiento de las importaciones no se pueden mantener a menos de que las tasas de crecimiento de las exportaciones también se aumenten al mismo nivel. Si bien la ayuda económica de los países "desarrollados" pueden mantener a menos de que las tasas de crecimiento problemas de balance de pagos, no puede, ni en las mejores circunstancias, representar una solución permanente. Una situación en que las importaciones crecen con doble rapidez que las exportaciones, y en que la continuación del crecimiento está ligada tan estrechamente con el crecimiento de las importaciones, no puede menos de significar un desastre a la larga.

A base de las tendencias actuales, y en el supuesto de que se deban mantener las actuales tasas de crecimiento económico de los países poco desarrollados, la proporción de las importaciones anuales que se tiene que financiar mediante la ayuda externa se elevaría a un ritmo alarmante. Según la proyección hecha en el estudio de las Naciones Unidas,[6] un 4.8 por ciento como tasa media de crecimiento del producto nacional de los países en desarrollo exigiría un aumento de un 95 por ciento en sus necesidades anuales de importaciones entre 1959 y 1970. Los ingresos obtenidos de las exportaciones de productos primarios, vendidos a precios constantes, sólo se elevarían, según los cálculos de las Naciones Unidas, en un 40 por ciento. En consecuencia, el déficit actual en su comercio con los países desarrollados (dejando margen para un aumento de 2 000 millones de dólares en las exportaciones de manufacturas) se ampliaría en 11 000 millones; y el déficit de su balance de pagos en cuenta corriente, teniendo en cuenta un aumento de 4 000 millones de su saldo en contra de la cuenta de invisibles, aumentaría en 15 000 millones, esto es, de 5 000 millones en 1959 a 20 000 millones en 1970, y eso antes de formar ninguna reserva para amortización o reembolso de deudas anteriores. Es poco probable que se obtenga ayuda económica en tales proporciones; ella significaría un aumento de los préstamos netos (esto es, por sobre los reembolsos de deudas) obtenidos de los países adelantados más de dos veces mayor que las tasas proyectadas del crecimiento de sus ingresos nacionales; si bien, como proporción de los productos nacionales brutos de los países adelantados, o de sus gastos de defensa, incluso esta última suma no parecería enorme. Pero, aun si se contara con ella en 1970, no podría esperarse ciertamente que siguiera en forma indefinida: las proyecciones de las Naciones Unidas, si se continuaran hasta 1980, indicarían un déficit de balance de pagos nada menos que de 57 000 millones de dólares. A menos que los países insuficientemente desarrollados logren elevar la tasa de crecimiento de sus exportaciones

[1] *Estudio Económico Mundial, 1962, Parte I* (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 63.II.C.1).

[2] Esta expresión comprende a todos los países excepto los de la América del Norte y Europa Occidental, Japón, Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica, y las economías "centralmente planificadas".

[3] Durante el período 1950-61, el *quantum* de las exportaciones de las regiones en vías de desarrollo a las regiones desarrolladas se amplió a razón del 2.6 por ciento anual en los alimentos, 1.6 por ciento en las materias primas y 9.3 por ciento en el petróleo; el valor corriente en dólares de las exportaciones de las tres categorías juntas aumentó a razón del 3.3 por ciento (véase Naciones Unidas, *Statiscal Bulletin*, enero de 1964, cuadro B). Ya que no cabe esperar que el crecimiento de las exportaciones de petróleo continúe en proporción tan elevada, la tasa de crecimiento del *quantum* de las exportaciones de productos primarios no se puede cifrar en un 3 por ciento anual, en vista de las tasas anuales de crecimiento del producto nacional bruto de los países desarrollados. (Cf. *Estudio, op. cit.*)

[4] *Ibid.*, cuadro en el texto, p. 6. Véase también GATT, *International Trade in 1959*, pp. 40-56.

[5] Una tasa de crecimiento del 5 por ciento en el producto nacional, con un aumento de población estimado en un 2.4 por ciento, generaría una tasa de crecimiento del ingreso real por habitante del 2.6 por ciento; esto significaría que al terminar el siglo, el ingreso real por habitante de los países en vías de desarrollo se elevaría de la cifra actual de 130 dólares a 360. A ese nivel, aún no representaría más que la cuarta parte de la magnitud actual del ingreso real por habitante en el Reino Unido.

[6] *Ibid.*, cuadro I-6.

a fin de llegar algún día a reducir su déficit comercial, todo el proceso de crecimiento económico a base de la ayuda externa está condenado a desmoronarse.

En vista de las bajas elasticidades-ingreso de la demanda de alimentos y materias primas en los países desarrollados, esa aceleración de las exportaciones sólo puede tener una de dos procedencias: o bien un aumento de las exportaciones (sobre todo de productos primarios) a los países de la zona soviética, o bien un crecimiento de las exportaciones de artículos manufacturados a los países desarrollados.[7]

El volumen de las exportaciones de los países en desarrollo a las economías de "planificación centralizada" (incluidas China y Yugoslavia) es pequeño todavía; en 1962 ascendió a 1 500 millones de dólares, o sea, poco más del 7 por ciento de sus exportaciones totales al resto del mundo. Sin embargo, en los últimos años ha venido creciendo con rapidez; entre los años 1956 y 1962 el valor de dicho comercio aumentó en un 170 por ciento, esto es, en un 16.5 por ciento anual. Si el volumen de este comercio sigue aumentando, por ejemplo, en un nueve por ciento anual —lo que no es imposible en vista de las declaraciones hechas recientemente por la delegación de la URSS en la conferencia de Ginebra[8]— la tasa de crecimiento del volumen total de exportaciones de productos primarios (suponiendo un crecimiento del 3 por ciento en sus exportaciones a los países desarrollados) se elevaría gradualmente al 3.8 por ciento para 1980 y, si continúa así, al 4.4 por ciento para 1990. Sin embargo, suponiendo que las necesidades de importaciones de las economías en vías de desarrollo continuaran creciendo a razón de un 6 por ciento anual, aún seguiría habiendo una diferencia muy considerable entre la tasa de crecimiento de sus importaciones y la de sus exportaciones, que sólo podría llenarse mediante una tasa acelerada de crecimiento de la exportación de artículos manufacturados.

Actualmente, el comercio mundial de artículos manufacturados sigue estando casi exclusivamente en manos de los países industrialmente desarrollados; la parte correspondiente a los países en vías de desarrollo es sólo del 5.3 por ciento (o del 6.2 por ciento si se excluye del total el comercio de los países de la zona soviética).[9] Sin embargo, en los últimos años ha habido gratos síntomas de un mejoramiento. Por ejemplo, durante el último quinquenio (1957-62) el valor en dólares de las exportaciones de manufacturas de los países insuficientemente desarrollados a los países desarrollados aumentó en una proporción anual de 6.6 por ciento, esto es, una tasa ligeramente superior a la de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados;[10] en tanto que en el quinquenio anterior, cuando el valor de las exportaciones mundiales de manufacturas crecía en un 8 por ciento al año, las exportaciones de los países en vías de desarrollo lo hacían tan sólo a razón de 3.8 por ciento. Si pudiera acelerarse el crecimiento de estas exportaciones, por ejemplo a un 10 por ciento anual —pues sería aventurado esperar una cifra más alta— la tasa de crecimiento del total de sus exportaciones llegaría al 6 por ciento alrededor de 1985, lo que de ahí en adelante les permitiría aumentar sus ingresos corrientes obtenidos de las exportaciones a un ritmo más rápido que sus importaciones. Incluso sobre esta base, aún necesitarían de otros 20 a 25 años para hacerse financieramente autónomos.

En el anexo de este artículo se presentan los resultados de un cálculo aritmético que muestra de qué manera evolucionaría el balance de pagos corriente de los países poco desarrollados durante los próximos cuarenta años, en el supuesto de que anualmente aumentaran sus importaciones en un 6 por ciento, las exportaciones de manufacturas en un 10 por ciento, y sus exportaciones de productos primarios en un 3 por ciento a los países desarrollados y en un 9 por ciento a los países de la zona soviética. En el cálculo se supone también que la relación de intercambio permanece constante y que se paga un interés medio de 3 por ciento sobre toda la ayuda futura que reciban para compensar su saldo en contra en cuenta corriente. A partir de tales supuestos, su déficit comercial, expresado como una proporción de las importaciones, empezará a disminuir después de 1980, y su déficit en el balance de pagos después de 1990, si bien en términos absolutos éste seguirá elevándose hasta el año 2000. El déficit acumulativo de sus balances de pagos hasta el año 2000 asciende a 1 366 000 millones de dólares, suma de aspecto abrumador aunque en realidad no pasa de ser el 1.5 por ciento del producto nacional bruto de los países desarrollados en el mismo período, suponiendo que también aumente a razón de 4 por ciento anual. Más del 40 por ciento del déficit total corresponde a los pagos adicionales de intereses; si la ayuda para compensar el déficit corriente se proporcionara como donaciones o préstamos sin interés, el déficit acumulativo ascendería sólo a 785 000 millones de dólares, o el 0.8 por ciento del total acumulativo de los productos nacionales brutos de los países desarrollados.

A este cálculo no se le atribuye mérito especial, sino como demostración de que "comercio" y "ayuda" de ningún modo se pueden considerar términos intercambiables. Para que los países en vías de desarrollo consigan aunque sea una tasa modesta de crecimiento del ingreso por habitante y la mantengan durante períodos prolongados, necesitarán el máximo de asistencia para facilitar su comercio así como el máximo de apoyo financiero que los países adelantados se encuentren dispuestos a proporcionar.

---

[7] Un mejoramiento de la relación de intercambio de los productos primarios facilitaría sus problemas por de pronto, pero difícilmente compensaría un crecimiento inadecuado del volumen de las exportaciones a lo largo de períodos más prolongados.

[8] Véase a este propósito, el anexo del presente artículo.

[9] Este comercio se encuentra actualmente muy concentrado, tanto por países de origen y de destino como en lo que respecta a la naturaleza de las mercaderías intercambiadas. Según el estudio de la Secretaría de las Naciones Unidas que se presentó a la Conferencia de Ginebra, diez países (la India, Hong Kong, Israel, México, Irán, Filipinas, Pakistán, Taiwán, Argentina y Brasil) representan el 75 por ciento del total de exportaciones (exclusión hecha de los metales básicos), al paso que otros 79 países en vías de desarrollo no representan más que el 6 por ciento. En lo relativo a importaciones, el 56 por ciento del total (excluidos los metales básicos) fue absorbido por el Reino Unido, los Estados Unidos y varios países de la Asociación Europea de Libre Intercambio. Con respecto a la composición de tales importaciones por productos, el 25 por ciento se componía de ropa, hilos, telas y otros productos textiles; casi el 40 por ciento era de metales básicos; y el resto se dividía entre alfombras y artículos de cuero (5.5 por ciento), piedras preciosas y perlas (3.8 por ciento), productos químicos diversos (3 por ciento), maquinaria y equipo de transporte (4.2 por ciento), y todos los demás artículos (18.5 por ciento). Cf. *Estudio, op. cit.*, cap. 3, y también: Naciones Unidas, *Trade in Manufactures and Semi-Manufactures* (E/Conf.46/6).

[10] Como las exportaciones de tejidos y ropa representan una parte considerable (tal vez el 40 por ciento) del aumento de sus exportaciones de manufacturas en los últimos cinco años, y las exportaciones de tejidos se encuentran restringidas ahora (véase *infra*), existe el peligro de que esta reciente tasa de crecimiento no se mantenga en el futuro próximo.

Los obstáculos importantes a un crecimiento amplio y sostenido de las exportaciones de artículos manufacturados no surgen seguramente en el campo de la producción sino en el de la comercialización. Es concebible que, con una tasa de crecimiento de 5 por ciento de su producto nacional, los países en vías de desarrollo podrían acrecentar su producción manufacturera a razón de un 10 por ciento o más; así podrían lograr un aumento anual de sus exportaciones de un 10 por ciento sin necesidad de que éstas se elevaran a un ritmo más rápido que su producción total de manufacturas.

Sin embargo, la posibilidad de que aumentaran suficientemente su producción no garantiza que pudieran ampliar sus exportaciones al mismo ritmo. Esto último depende de su capacidad de vender a precios que puedan sostener la competencia con los productos de los países adelantados, y de que los países importadores estén dispuestos a permitirlo y a no frustrar esos esfuerzos imponiendo restricciones rígidas o discriminatorias.

Dejando de lado por el momento el segundo factor, es probable que el obstáculo principal estribe en la estructura interna de costos y precios de los países poco desarrollados por lo que hace a la relación entre productos primarios y artículos manufacturados, lo cual milita en contra del desarrollo de las exportaciones de estos últimos. Desde los días de Friedrich List es bien sabido que, en las etapas iniciales de la industrialización, la productividad de la mano de obra en las actividades manufactureras es muy baja, tan baja que, por reducidos que sean los salarios, los costos de fabricación resultan altos. A medida que se amplía la escala de las actividades industriales, la productividad aumenta y los costos descienden; en parte, debido a las economías de la producción en gran escala pero también, y en forma más importante, debido a la acumulación de conocimientos prácticos y técnicos que produce la actividad misma, o sea, al aprendizaje por medio de la acción. Esta es la justificación básica del principio, ahora universalmente aceptado, de que un país en vías de desarrollo tiene que proteger sus actividades manufactureras de la competencia extranjera restringiendo las importaciones por medio de derechos protectores o controles cuantitativos de las importaciones. La protección de las industrias nacientes es necesaria para neutralizar las diferencias entre los "costos privados" y los "costos sociales", esto es, como compensación del hecho de que en un país menos desarrollado los costos marginales de producción que ha de sufragar el empresario son más altos, *en relación* a los costos sociales marginales, que en el caso de un país más desarrollado. De esto se sigue que es imposible alcanzar la mejor distribución posible de recursos, sea desde el punto de vista de un solo país o del mundo en su conjunto, sin interferir el funcionamiento del mecanismo de precios mediante impuestos o subvenciones especiales.

Este argumento clásico ha recibido poderoso apoyo en los últimos años al reconocerse cada vez más la importancia del desempleo encubierto en los países en trance de desarrollo. Si el número de personas que se pueden emplear efectivamente en la tierra disponible es limitado, no existen otras formas de empleo productivo para la mano de obra empleada en los sectores no agrícolas, por lo cual el verdadero costo de transferencia de ese empleo es igual a cero. Estos dos argumentos tienen vigencia independiente y se refuerzan poderosamente entre sí. Tanto la mayor rentabilidad, debida al aprendizaje por medio de la acción, como el desempleo encubierto, debido a un exceso de mano de obra en relación a la tierra, ocasionan discrepancias entre el costo monetario y el costo social de la producción manufacturera y, por consiguiente, justifican una tributación diferenciada para fomentar la industrialización.

No se reconoce tan generalmente que, en uno u otro caso, la equiparación de las proporciones de costos comparativos sociales con las proporciones de costos comparativos privados exige una *reducción* del costo de los productos industriales (como proporción de los precios agrícolas) por medio de subvenciones, en vez de un *aumento* de los precios industriales (internos) por medio de un arancel. Desde el punto de vista de la redistribución interna del ingreso, estos dos métodos llegan más o menos al mismo resultado: los efectos de los derechos protectores, al elevar los precios que el sector agrícola paga por los productos industriales, equivalen a una tributación de la agricultura en beneficio de la industria, del mismo modo que si se hubiera impuesto un gravamen directo a aquélla y se hubiera pagado una subvención directa a ésta. Sin embargo, desde el punto de vista de sus consecuencias para el desarrollo económico los dos métodos no son de ninguna manera idénticos: en un caso, la estructura interna de *precios* se adapta a la estructura *interna* de costos, mientras que en el otro, la estructura interna de *costos* se adapta a la estructura *externa* de precios.

Los derechos sobre las importaciones sirven para fomentar la industrialización en tanto haya campo para crear una demanda interna de artículos manufacturados nacionales en sustitución de los importados. Pero una vez alcanzado el límite de la sustitución de importaciones, es inevitable que se reduzca el impulso para un nuevo crecimiento industrial, como en la práctica lo ha mostrado la historia de muchos países latinoamericanos. Industrias que nacieron a la sombra de alguna especie de restricciones a las importaciones no son competitivas en el mercado mundial, precisamente porque dependen de que se mantenga la proporción interna de precios entre productos industriales y agrícolas, que es más alta que la proporción de precios predominante en el mundo. Cuando se ha agotado el margen de sustitución de las importaciones, la expansión ulterior de esas industrias está limitada por la capacidad adquisitiva interna, que a su vez se rige por el crecimiento de la producción en el sector complementario de la economía (el agrícola).

A menos que el mercado interno sea suficientemente grande para permitir que la productividad se eleve hasta el punto en que los costos, al nivel predominante de salarios, lleguen a hacerse bastante bajos para poder entrar en competencia con los precios mundiales —en cuyo caso las industrias dejan de ser "nacientes" y ya no dependen de la protección— la forma de industrialización que se fomenta por la sustitución de las importaciones no permite elevar la capacidad de exportación paralelamente al aumento del ingreso nacional y de las necesidades de importaciones. No es casualidad que la industria de tejidos de algodón represente el único caso en que una serie de países en vías de desarrollo ha logrado una vigorosa posición competitiva en los mercados mundiales. Es una industria que satisface necesidades de la gran masa, por lo cual, incluso en países de bajos ingresos, encuentra un mercado interno relativamente vasto. También es una industria en que las técnicas y conocimientos modernos

se adquieren con facilidad, y en que las economías de la producción en gran escala dejan de tener significación pasada cierta etapa. En la mayoría de los demás casos, la creación de una industria nacional no eleva la capacidad para exportar porque siguen siendo demasiado altos los costos traducidos a una moneda común, es decir, los costos internos convertidos a costos en dólares a los tipos de cambio corrientes.

Así se explica la paradoja aparente de que la industrialización, que pone la mira en la "sustitución de las importaciones", propende a generar un *alza* de las necesidades de importar en comparación con la capacidad de exportar y, por ende, un problema crónico de balance de pagos. Si bien *algunas* importaciones se sustituyen por la producción nacional, la actividad que de ese modo se origina eleva inevitablemente la demanda de otras importaciones; en parte porque el establecimiento de nuevas industrias exige inversiones con un alto contenido de productos importados; en parte porque en toda actividad industrial entran importaciones relacionadas con el empleo de materias primas no existentes en el país, uso de combustible, reposición de maquinaria y repuestos, etc.; pero sobre todo tal vez porque la actividad industrial produce nuevos ingresos —es decir, nuevos salarios y utilidades— parte de los cuales se gastan inevitablemente en bienes o servicios importados.[11]

Cuando las necesidades de importación superan a la capacidad para exportar debido a los elevados costos internos, tal cosa por lo general se considera indicio de una sobrevaloración de la moneda. En cierto sentido lo es; pero resulta esencial darse cuenta de que no es la especie de sobrevaloración que se puede "curar" mediante un reajuste uniforme del tipo de cambio. La explicación de esto es que el tipo de cambio que permitiría a un país en desarrollo crearse mercados para la exportación de productos manufacturados significaría una considerable devaluación de su moneda en relación a los productos primarios que constituyen el grueso de sus exportaciones; y el alza de los ingresos de exportación del sector primario que sigue a una devaluación tiende a generar una inflación de los costos y precios internos, que pronto neutraliza los efectos beneficiosos iniciales que pudo haber habido para los costos de exportación de las manufacturas.

Los motivos de esto han de buscarse (aparte del alza del costo de los productos importados) en la estrecha vinculación entre el equivalente en moneda local de los principales productos de exportación, por una parte, y los precios de los alimentos destinados al consumo local, por otra; lo que a su vez puede reflejar factores que actúan del lado de la oferta, del de la demanda, o de ambos. En tanto que los productos primarios representen la parte principal del total de exportaciones, y en tanto que el grueso de tales productos —los llamados cultivos comerciales— se destinen a las exportaciones en vez del consumo interno, la competencia hará que los costos monetarios de los productos agrícolas expresados en moneda nacional sigan muy de cerca el equivalente en moneda nacional de los precios de los cultivos comerciales que predominen en el mercado mundial. En tales circunstancias, la devaluación monetaria elevará, en primer lugar, los ingresos de los productores primarios en moneda nacional; únicamente afectará el precio externo expresado en dólares en cuanto el aumento de los ingresos determine una expansión de la producción, y en cuanto esa expansión tenga un efecto apreciable sobre la oferta total en el mercado mundial. Por otra parte, el alza de los ingresos obtenidos de los cultivos exportables tenderá a elevar la demanda de alimentos del lado de los productores; también puede tender a reducir el abastecimiento de estos, ya que puede haber tierras marginales que se retiren de la producción de alimentos de uso local para destinarse a la de cultivos exportables. Por estos dos motivos, el aumento de los precios internos de los cultivos exportables tiene que generar tarde o temprano un aumento correspondiente de los precios locales de los alimentos. Y dado que, con los niveles de ingresos que caracterizan a los países subdesarrollados, los salarios monetarios de la industria guardarán estrecha relación con el precio de los alimentos, el aumento de los *ingresos* obtenidos de las exportaciones primarias tenderá a producir un alza correspondiente del nivel de los *costos* monetarios del proceso manufacturero. (Sin embargo, es importante tener presente que dicha interrelación refleja la escasez de tierra y no sólo la de mano de obra; el alza de los salarios es consecuencia de la presión sobre las disponibilidades de alimentos, y no de una mayor demanda de mano de obra que surja en el sector agrícola.)

Por lo tanto, al paso que en un país desarrollado hay un solo tipo de cambio que es capaz de mantener el equilibrio entre los costos internos de productos y los precios, o el nivel de costos, en los mercados extranjeros; en el caso de un país en trance de desarrollo no hay un tipo de cambio *único* que pueda conseguir este resultado. Si se toma como base el costo de producir los productos primarios, el tipo de cambio apropiado es mucho más alto que si se adoptan como norma los costos de producción en el sector manufacturero. Precisamente porque el problema de balance de pagos de los países poco desarrollados exige un reajuste de las estructuras de costos (la reducción de los costos manufactureros *en relación* a los precios de los productos primarios) y no sólo un cambio de nivel general de costos expresados en moneda internacional, ello no se puede alcanzar por una simple devaluación de la moneda.

A esto se debe principalmente que hayan ido tan descaminados los periódicos esfuerzos de autoridades internacionales, tales como el FMI, para tratar de mitigar los problemas de balance de pagos de este o aquel país en desarrollo mediante la introducción de tipos de cambio más "ajustados a la realidad", por bien intencionados que sean tales esfuerzos. En la mayoría de estos casos (por ejemplo, en los de Chile y la Argentina en los últimos años), a la devaluación siguió una nueva ola de inflación que destruyó el estímulo a las exportaciones ofrecido por la devaluación dentro de un período relativamente corto.[12] El diagnóstico en que se basaron tales recomendaciones partía de una analogía falsa entre la situación de los países industrializados, cuyos precios de exportación están determinados por los costos, y la de los productores pri-

[11] La "sustitución de las importaciones" puede servir para reducir la *proporción* del producto nacional bruto que representan las importaciones. Sin embargo, como también eleva dicho producto (a un ritmo más rápido que el crecimiento de las exportaciones), da lugar a un aumento del *total* de las importaciones que, con frecuencia, tiende a superar el crecimiento de los ingresos de exportación.

[12] En la Argentina, la devaluación de un 40 por ciento hecha en abril de 1962 fue neutralizada por un alza equivalente de los precios internos (de un 65 por ciento) hasta fines de 1963; en Chile, la devaluación de un 42 por ciento hecha en octubre de 1962/enero de 1963 fue neutralizada por un alza equivalente de los precios internos (de un 75 por ciento) en el año subsiguiente.

marios, cuyos costos de exportación están determinados por los precios.

Pero incluso de no haber ocurrido la inflación posterior, es dudoso que la devaluación sea un método razonable para elevar los ingresos de exportación de los países que, en proporción tan grande, exportan productos primarios. Seguramente un exportador determinado de productos primarios podría arrancar una ventaja de esta manera a expensas de sus competidores; pero precisamente por esto, la devaluación que efectúe uno de los productores primarios ejerce fuerte presión sobre sus competidores para que hagan otro tanto. Y si una ola de tales devaluaciones generase una expansión general de la producción de productos primarios, la situación de cada uno sería peor que antes, de resultas del menoscabo ulterior de la relación de intercambio.[13]

No hay modo de escapar a este dilema, como no sea mediante algún sistema de tipos de cambio duales, o un sistema de impuestos y subvenciones combinados cuyo resultado será el mismo que el de los tipos de cambio duales. Sin embargo, por motivos administrativos y técnicos, es probable que un sistema de tipos de cambio duales consiga aproximarse tanto al remedio prescrito por Pigou de reajustar los precios relativos de conformidad con los costos sociales marginales, como el sistema más ortodoxo de aplicar un sistema de impuestos y subvenciones diferenciados.

Dentro del sistema dual, habría un tipo de cambio fijo, el "cambio fijo", que se seguiría aplicando a las exportaciones principales y a todas las importaciones *esenciales*, es decir, a todas esas importaciones que el gobierno no desea restringir con objeto de fomentar industrias nacionales, o por otros motivos, tales como coartar el consumo innecesario o suntuario. Además del anterior, habría un tipo de cambio libre (que de preferencia podría funcionar en forma fluctuante, si bien las autoridades monetarias tendrían la posibilidad de influir sobre él variando las especies de transacciones a que pudiera aplicarse); los exportadores de artículos manufacturados estarían autorizados para canjear sus ingresos de divisas a este tipo de cambio; y los importadores de aquellos productos no admisibles para una asignación de divisas al tipo oficial podrían obtener una licencia de importación adquiriendo las divisas necesarias también a este segundo tipo de cambio. Mientras mayor fuera la presión de estas importaciones en relación con las exportaciones de manufacturas, tanto más alto tendería a ser el cambio libre en relación al oficial; y mientras más alto fuera el cambio libre, tanto mayor sería el estímulo para el crecimiento de las exportaciones de manufacturas. A medida que se redujera la presión en el balance de pagos, gracias a la expansión de las exportaciones, el premio del cambio libre (en relación al oficial) disminuiría poco a poco, y podría llegar a desaparecer del todo cuando las exportaciones hubieran crecido lo suficiente para equilibrar la demanda de importaciones al cambio oficial. El funcionamiento de este sistema no presenta grandes dificultades administrativas en tanto que el gobierno vele para que las divisas obtenidas de la venta de exportaciones principales se entreguen al tipo de cambio oficial, lo que se conseguirá si la comercialización de tales exportaciones se encuentra en manos de un organismo público destinado a este objeto. Las categorías de importaciones con derecho a obtener divisas al cambio oficial se pueden determinar con claridad; y un sistema de depósitos previos en moneda nacional garantizaría que las divisas asignadas a ese propósito se gastasen en los referidos bienes.

Si la obligación de comprar divisas al cambio libre sustituyera a otras formas de restricción de las importaciones, por ejemplo, las que les aplican derechos protectores o cuotas, el sistema poseería dos grandes ventajas desde el punto de vista de la asignación de recursos. La primera es que, junto al impuesto diferenciado sobre las importaciones, establecería un subsidio diferenciado equivalente para las exportaciones; en efecto, el premio del cambio libre sobre el cambio oficial no es otra cosa que un derecho de importación uniforme *ad valorem* combinado con una subvención de exportación uniforme *ad valorem*. En segundo lugar, combinaría las ventajas del libre intercambio, desde el punto de vista de fomentar la especialización y la división del trabajo internacionales, con las ventajas de la protección para el fomento de la industrialización nacional. (Esta segunda ventaja sería tanto mayor, cuanto más países insuficientemente desarrollados adoptasen ese sistema.) En efecto, el hecho de que tanto los niveles del derecho sobre las importaciones como los niveles de las subvenciones de un país determinado fueran uniformes en términos *ad valorem*, podría significar que cada país propendería a concentrar sus recursos en esas ramas especiales de la industria para las cuales tuviera la mayor ventaja relativa; en tanto que el hecho de que los niveles de esos impuestos y subvenciones tenderían a variar en razón inversa a la fase de desarrollo económico —de suerte que los países menos desarrollados de todos tenderían a tener los más elevados, y viceversa[14]— significaría que un relativo atraso no levantaría una barrera al desarrollo de industrias en una región determinada. Así se combinaría la ventaja de una integración económica regional con una distribución equilibrada del desarrollo industrial a través de la región, ya que, como es bien sabido, la integración regional por medio de uniones aduaneras y zonas de libre comercio (cuando se da entre países de niveles de desarrollo muy diferentes) tiende

[13] Por el hecho bien sabido de que la elasticidad-precio de la demanda mundial de productos primarios es considerablemente inferior a la unidad.

[14] Puesto que, mientras menos desarrollado sea un país, menor es su capacidad para exportar *manufacturas* relativamente a sus necesidades de importación en la misma categoría, el tipo de cambio al que sus importaciones y exportaciones de manufacturas quedarían en equilibrio (que es el tipo de cambio que tendería a establecerse si las divisas disponibles en el mercado libre procedieran exclusivamente de los exportadores de manufacturas, y los importadores de manufacturas estuvieran totalmente atenidos a ese mercado para obtener licencias de importación) sería evidentemente tanto más alto, en relación al cambio oficial, cuanto más bajo fuera el grado de desarrollo. De hecho, a los países que se encuentran en las primeras etapas de la industrialización les sería necesario recurrir a una parte de las divisas obtenidas de la venta de productos principales (o de otras fuentes) para impedir que el premio sobre el cambio libre se elevara excesivamente. Por esto, haciendo caso omiso de una escasez general de divisas (lo que depende de la situación total de balance de pagos), el país menos desarrollado siempre podría conseguir que el premio de su cambio libre estuviera más alto que el de un país más desarrollado, al menos mientras los países se abstuvieran de manipular el premio para hacerlo subir *reduciendo* la existencia de divisas en el mercado libre mediante operaciones de mercado abierto.

Sin embargo (si este sistema llegara a adoptarse en forma general), sería razonable fijar un límite máximo al premio de cada país, teniendo en cuenta las diversas circunstancias de los diferentes países, y sobre todo las diferencias de niveles de sus costos de manufactura en términos de productos primarios; y solicitar de las autoridades monetarias de cada país que mantuvieran el cambio libre a ese nivel, o por debajo del mismo, mediante ventas de divisas en el mercado libre.

de manera invariable a concentrar el desarrollo en las zonas más adelantadas y a retardar el de las más atrasadas.[15]

En contra de esto puede sostenerse que el sistema de impuestos y subvenciones *uniformes* puede a veces estimular el desarrollo de industrias "inadecuadas" (las que poseen la mayor ventaja relativa *en un comienzo* pero que pueden no ser las más prometedoras *a la larga*), por ejemplo, las que ofrecen mejores oportunidades de explotar los recursos naturales locales o las que poseen, por sus relaciones con otras industrias, economías externas del grado más amplio. La posibilidad de tal cosa existe ciertamente. Sin embargo, la experiencia ha demostrado de sobra que la posibilidad contraria de fomentar la industrialización mediante impuestos o prohibiciones diferenciados, dando a cada una de las industrias la protección que requiere para hacer rentable la producción nacional, tiende a generar el mal opuesto de una excesiva diversificación y fragmentación (en que cada país trata de sustituir las importaciones del mayor número posible de productos), cuyas consecuencias pueden ser mucho más perjudiciales al desarrollo económico.[16] Asimismo tiende (como lo ha mostrado la experiencia) a un excesivo menoscabo de la relación de intercambio de los productos primarios, con consecuencias perjudiciales para el desarrollo económico por restar estímulo a la producción agrícola.

Un sistema de tipos de cambio duales va en contra de la filosofía económica que ahora prevalece, enunciada, por ejemplo, en el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional; a decir verdad, éste ha ejercido una presión constante para eliminar tales prácticas.[17] He aquí un ejemplo más de la manera como unas reglas, que son bastante razonables entre países desarrollados, se aplican en las circunstancias muy diferentes de los países en vías de desarrollo, donde no tienen sentido alguno.

Dejando de lado la solución por medio del sistema de cambios duales, quedan otras dos líneas de conducta posibles para conseguir los mismos objetivos. Una posibilidad sería una devaluación general de las monedas combinada con la imposición de unos derechos de exportación sobre los productos primarios que dejarían invariables los ingresos de exportación de los productores expresados en moneda nacional. Lo recaudado con el derecho de exportación se podría utilizar entonces para subvencionar las importaciones importantes, a fin de impedir los efectos inflacionarios de unos precios de importación más elevados sobre el costo de la vida. La posibilidad contraria sería dejar invariables los tipos de cambio, pero imponer una contribución a las exportaciones de productos primarios, cuyo producto se emplearía exclusivamente para pagar una subvención a las exportaciones de manufacturas.[18]

La primera posibilidad tiene dos desventajas. En primer lugar, para hacer frente eficazmente al problema de los costos de la manufactura, tanto la devaluación general como la tasa de los derechos de exportación sobre los productos primarios tendrían que ser bastante elevadas, en algunos casos tal vez del 45 por ciento o más. A los países poco desarrollados puede serles difícil imponer derechos de exportación tan altos, ya que estos no pueden dejar de provocar fuerte resistencia de parte de los productores primarios. Además, para algún país exportador de productos primarios habría una fuerte tentación de obtener cierta ventaja competitiva no imponiendo el derecho de exportación en grado igual al de la devaluación.[19] Una segunda desventaja es que una devaluación en gran escala tiene que desquiciar la estructura de precios internos de los bienes importados de toda clase. Puede resultar difícil compensar esto eficazmente por medio de una política de subvenciones a las importaciones esenciales.

La otra política de derechos de exportación sobre los productos primarios combinados con subvenciones a la exportación de artículos manufacturados, tiene la ventaja de que ofrece un gran estímulo al desarrollo de las exportaciones de manufacturas sin perturbar en exceso los precios internos o internacionales. De este modo, en el caso del típico país en desarrollo, que obtiene el 90 por ciento de sus ingresos de exportación de la venta de productos primarios y sólo el 10 por ciento de la venta de artículos manufacturados, un derecho del 5 por ciento sobre las exportaciones de aquéllos financiaría una subvención del 50 por ciento a las exportaciones de éstos. Sin considerar si el derecho de exportación se paga en tal o cual etapa, un gravamen del 5 por ciento no puede significar gran cosa, sea para la posición de los productores nacionales en su conjunto, o para la de los importadores de productos primarios.

Sin embargo, para que dé todo su resultado, la aplicación de esa política exigiría al mismo tiempo la colaboración de los países importadores y un convenio general de participación entre los países insuficientemente desarrollados. El problema principal, por lo que respecta a las directrices de los países importadores, es que el argumento en favor de la subvención diferenciada para las exportaciones de manufacturas de los países poco desarrollados debiera ser universalmente reconocido, y que no se considerase como un caso de *dumping*. Como se señaló anteriormente, la contraparte lógica de la necesidad de los países en vías de desarrollo de imponer derechos protectores sobre las *importaciones* de manufacturas, que ahora se reconoce en forma general, es que también debieran

[15] Así ha ocurrido con los experimentos de integración económica por medio de uniones aduaneras en Africa y en el Caribe (por ejemplo, en la Federación de Africa Oriental, la Federación Centroafricana o la Federación de las Indias Occidentales); y este es el obstáculo principal al establecimiento de tales federaciones entre los nuevos países independientes, muchos de los cuales son demasiado pequeños para crear industrias eficientes destinadas a satisfacer únicamente el respectivo mercado interno.

[16] Probablemente sería mucho pedir que se pudiera inducir a los gobiernos de los países en vías de desarrollo, a abolir totalmente tales derechos o prohibiciones diferenciados (según los diferentes productos industriales). Pero la instauración de un tipo de cambio libre, como el que queda reseñado, daría con seguridad un impulso en esta dirección; también allanaría el camino hacia convenios regionales entre los propios países en desarrollo que les permitieran abolirlos en el comercio intrarregional.

[17] Después de la guerra había tipos de cambio múltiples en diversos países (sobre todo en América Latina), aunque estaban concebidos más bien como un instrumento de control de las importaciones que de fomento de las exportaciones.

[18] Una tercera posibilidad, la de equilibrar los derechos de importación sobre las manufacturas con subvenciones equivalentes a las exportaciones, llega al mismo resultado (excepción hecha de la posibilidad de diferenciación) que un sistema de tipos de cambio duales.

[19] Naturalmente, los países en vías de desarrollo pueden seguir asimismo una política de devaluación competitiva para lograr tales ventajas. Sin embargo, por motivos políticos y psicológicos, a un gobierno le resulta más fácil mantener bajos los precios percibidos por los productores locales manteniendo alto el tipo de cambio, que equilibrar un tipo de cambio bajo imponiendo derechos de exportación elevados. Además, la devaluación monetaria podría ser tan impopular políticamente, que el gobierno se abstenga, a no ser bajo una presión muy fuerte, de emplear este instrumento en forma deliberada para lograr ventajas comerciales.

quedar exentos de las prohibiciones generales en cuanto a subvencionar las *exportaciones*, siempre que el grado y manera de administrar tales subvenciones quedaran sujetos a reglas formuladas con claridad. Tales reglas podrían asumir la forma, entre otras cosas, de que la suma pagada en subvenciones a las exportaciones de manufacturas quedara limitada al producto del derecho especial a las exportaciones de productos primarios. También podría fijarse un porcentaje como límite máximo. Además, podría tenerse por conveniente que el derecho especial pagado por los productos primarios se ajustara a una tasa uniforme, que no excediera, por ejemplo, del 5 por ciento del valor *fob* de las exportaciones de productos a que se aplicase.

El efecto de estas disposiciones sería hacer que la tasa permisible de la subvención a las exportaciones de manufacturas variase en razón inversa a la proporción de ingresos totales obtenidos de la exportación de manufacturas. De este modo, al paso que un país que sólo obtiene el 10 por ciento de sus ingresos totales de exportación de la venta de productos manufacturados podría conceder una subvención del 45 por ciento, otro país que obtiene un tercio de tales ingresos de la venta de manufacturas sólo podría conceder una subvención de exportación del 10 por ciento; en tanto que un tercer país cuyas exportaciones se distribuyen por mitad entre las manufacturas y los productos primarios sólo tendría derecho a una tasa de subvención de las exportaciones del 5 por ciento. En otras palabras, la tasa de la subvención se contraería a medida que un país determinado avanzara hacia etapas superiores de desarrollo económico, de modo que en sus exportaciones aumentara la fracción de las manufacturas. La definición de "productos primarios" y "artículos manufacturados" exigiría cuidadosa delimitación, así como la lista de países que pudieran acogerse a los privilegios del sistema. En el caso de los productos elaborados, el derecho del 5 por ciento podría imponerse sobre el valor de la materia prima que entrase en dichos productos, lo cual se deduciría de la subvención pagadera al valor *fob* de los productos elaborados.

Salta a la vista que un sistema de esta especie no ofrecería exactamente la misma flexibilidad que un sistema de tipos de cambio duales; no garantizaría que las subvenciones a las manufacturas guardasen una relación apropiada con la protección concedida por los derechos de importación o las restricciones cuantitativas; o que el sistema de protección se racionalizara mediante una equiparación de las tasas de derechos sobre las importaciones de los diferentes productos. Y no es seguro que los obstáculos políticos —la necesidad de obtener el asentimiento de los países desarrollados a un sistema de subvenciones a las exportaciones— sean menos formidables que los que entraña la aplicación del sistema de tipos de cambio duales.

Obstáculos a las exportaciones. II. La política de los países importadores

El otro obstáculo principal al desarrollo industrial de los países insuficientemente desarrollados estriba en la renuencia de los países industrializados a permitir la importación de artículos manufacturados de los países de bajos salarios. Esto se basa en un prejuicio muy arraigado (que puede haber tenido más justificación en los días anteriores a Keynes que en las actuales circunstancias), en el sentido de que tales importaciones son una amenaza para el empleo y el nivel de vida de sus propios trabajadores, amenaza que no existe con las importaciones procedentes de países de salarios altos. Este modo de ver contó con cierto apoyo de parte de esos economistas que, razonando a partir de una interpretación especialmente rígida de la teoría de la productividad marginal, sostenían que el libre intercambio entre los países de salarios bajos y de salarios altos tenderá a equiparar los "precios de factores" y, por consiguiente, a reducir los salarios reales en el país "adelantado" al mismo tiempo que tiende a elevarlos en el país "atrasado".[20]

No es difícil, aunque puede ser tedioso, demostrar que este modo de ver se basa en una falacia, especialmente en circunstancias en que el país "adelantado" sigue una política de expansión económica conectada con un empleo total. Suponiendo que la demanda efectiva se mantenga a un nivel adecuado para reabsorber la fuerza de trabajo desprendida por las industrias que se ven afectadas adversamente por tales importaciones, la corriente total de bienes producida por la *misma* cantidad de empleo será necesariamente mayor que antes; en efecto, la mano de obra que se requiere para producir las exportaciones que pagan tales importaciones debe ser menor que la mano de obra que anteriormente se dedicaba a producir los bienes que ahora se importan. Esto significa que, por consiguiente, los salarios reales serán más altos, a menos que los bienes cuya oferta se aumenta se compongan exclusivamente de artículos de primera necesidad para los trabajadores. Sin embargo, como es probable que las importaciones de manufacturas de los países de salarios bajos sean bienes de consumo, en tanto que las exportaciones que pagan esas importaciones tienen más probabilidades de ser bienes de capital, no hay muchas posibilidades de que así sea. Es más probable que el asalariado se beneficie de cualquier modificación que resulte en los precios relativos, como también de cualquier alza de salarios que acompañe al aumento de productividad.[21]

En realidad, las consecuencias de las importaciones de

[20] Véase una exposición cautelosa de este argumento en: W. F. Stolper y P. A. Samuelson, "Protection and Real Wages", *Review of Economic Studies*, Vol. IX (noviembre de 1941), pp. 58-73.

[21] La falacia de la teoría de "equiparación de los precios de factores"que sugiere la conclusión contraria, consiste en suponer que en el país existe, en cierto sentido, una cantidad fija de capital total que no se modifica por ese cambio estructural, de modo que cuando se contraen las industrias de gran densidad de mano de obra y se expanden las de gran densidad de capital (se supone que las industrias que se contraen son de gran densidad de mano de obra, ya que es en ellas donde el país de bajos ingresos tendrá una ventaja relativa), debe haber algún cambio compensador en la relación capital-mano de obra en *todas* las industrias, de otro modo las disponibilidades de capital no bastarán para emplear en la nueva situación el mismo número de trabajadores que en la antigua. Por esto, el producto *marginal* de la mano de obra descenderá, aunque se haya elevado su producto *medio*. La sencilla respuesta a esto es que el capital no es como la "tierra", y que su cantidad no se puede considerar "fija", prescindiendo de la distribución de la producción entre las industrias. Cuando se expande la producción de las industrias "de gran densidad de capital", necesariamente se expande con ella la cantidad total de "capital"; la producción de las industrias de elevado rendimiento por trabajador y de una alta relación capital-mano de obra, necesariamente crece en forma paralela a la tasa acelerada de acumulación de capital.

países de salarios bajos no difieren en nada de los efectos de las innovaciones destinadas a ahorrar trabajo. En ambos casos existe la amenaza a la mano de obra en una situación en que la demanda efectiva sea estática, por cuanto el ahorro de trabajo reducirá el empleo en vez de aumentar la producción total. Y en ambos casos puede haber graves problemas de reajuste y adaptación si los cambios son demasiado rápidos o repentinos. Pero, al paso que los reajustes que impone el progreso de la tecnología han llegado a aceptarse como parte del costo del progreso económico, que se puede y se debe absorber de algún modo, los reajustes completamente análogos que impone una ampliación de las oportunidades de importación todavía despiertan fuertes resistencias; y eso a pesar de que, cuantitativamente, puede ser que los reajustes de este último tipo sean mucho menos importantes que los primeros. ¿En qué se diferencia el desarrollo de la industria textil en Hong Kong de la invención de una fibra sintética? Un país como los Estados Unidos no pensaría nunca en oponer obstáculos a la utilización de un nuevo invento, por mucho que amenace esto a alguna industria ya establecida; sin embargo, está muy dispuesto a invocar las cláusulas liberatorias del GATT para proteger su propia industria textil contra la amenaza de "desquiciamiento del mercado", por medios totalmente incompatibles con la filosofía económica que dice profesar.[22]

Las restricciones cuantitativas a las importaciones de los países de Europa Occidental se abolieron gradualmente durante el decenio de 1950 por lo que dice relación al comercio intraeuropeo, y más tarde también con respecto al comercio con la zona del dólar; pero esa liberalización no se ha hecho extensiva a las importaciones procedentes de los países de salarios bajos; por el contrario, en los últimos años se han introducido restricciones nuevas. La Secretaría de las Naciones Unidas reunió un volumen impresionante de datos (como preparación para la Conferencia de Ginebra) sobre el grado y naturaleza de tales restricciones.[23] Parece ser que los dos países principales de la Comunidad Económica Europea —Francia y la República Federal de Alemania— aplican restricciones cuantitativas a la mayor parte de los productos que tienen importancia para los países insuficientemente desarrollados, a excepción, en algunos casos, de las importaciones procedentes de países que son miembros asociados extracontinentales de la CEE. En cambio, los Estados Unidos y el Reino Unido aplicaban hasta hace poco una política liberal a tales importaciones;[24] pero cuando, hacia 1960, hubo un repentino aumento de importaciones de tejidos en Hong Kong, India y Pakistán, esos dos países también empezaron a aplicar restricciones cuantitativas, sea mediante un control directo, sea por el método indirecto de inducir a los países exportadores a imponer restricciones a sus propias exportaciones. Por iniciativa de los Estados Unidos, en 1961 se concertó un convenio internacional sobre tejidos de algodón, que más tarde se revocó por un período de cinco años. El nuevo mecanismo introducido en este convenio es que el "desquiciamiento del mercado", que antes sólo podía ser invocado con la autorización del GATT, ahora puede ser declarado unilateralmente por los países importadores sin un dictamen internacional.[25]

Si bien estas políticas restrictivas afectan sobre todo a los tejidos y la ropa, es de recordar que estas son las únicas categorías en que diversos países en vías de desarrollo han alcanzado ya una fuerte posición competitiva.[26] En tanto persista la actitud actual, no hay garantía de que no se apliquen restricciones semejantes a otras categorías, a medida que éstas logren la posición competitiva.

Sin embargo, es de esperar que estas actitudes se modifiquen en el porvenir, como resultado de los esfuerzos del GATT, de la Conferencia de Ginebra, y de un mejor reconocimiento del hecho de que los problemas de reajuste planteados por la industrialización de los países que se están desarrollando no son diferentes básicamente de los que ocasionan otras formas de cambio dinámico (tales como la invención de la televisión que produjo un "desquiciamiento del mercado" de la industria cinematográfica, o la invención del automóvil que ocasionó un desquiciamiento similar a los ferrocarriles o a la industria de cría de caballos). Entretanto, se observa una incongruencia flagrante entre el objetivo enunciado por los países desarrollados de ayudar al desarrollo de las naciones pobres mediante una asistencia económica en gran escala, y sus políticas comerciales que a esa asistencia le impiden dar sus frutos.[27]

---

[22] Véase *Estudio, op. cit.* p. 70.

[23] Véase: *Etudio, op. cit.*, cap. 3, y también el documento E/Conf.46/6 de las Naciones Unidas, pp. 40-49.

[24] Esto puede verse mejor por las grandes diferencias de la fracción correspondiente a países que están desarrollándose en las importaciones totales de artículos manufacturados (excluidos los metales básicos) recibidas por países desarrollados en 1962. Mientras esa fracción ascendió al 12.3 por ciento en las importaciones del Reino Unido y al 11.3 en las de los Estados Unidos, fue sólo de 3.8 por ciento en las de Alemania, 3.2 en las de Francia y 1.3 en las de los otros países de la CEE. (Véase el documento de las Naciones Unidas E/Conf.46/6, cuadro 8, p. 231.)

[25] En el convenio internacional a largo plazo de 1961 sobre el algodón se estipuló que los países que mantuvieran restricciones incompatibles con el GATT, las mitigarían gradualmente y las eliminarían lo más pronto posible. También se dispuso que debiera haber un aumento anual automático de las cuotas en tanto que las restricciones permanecieran en vigor. Posteriormente diversos países importadores anunciaron aumentos anuales de las cuotas por la duración del período quinquenal del convenio (entre 12 y 19 por ciento al año); pero los mayores importadores —los Estados Unidos, el Reino Unido y el Canadá— se eximieron de toda obligación de admitir importaciones cada vez mayores alegando que sus importaciones corrientes ya eran amplias. Puesto que el "desquiciamiento del mercado" sólo puede ocurrir como resultado de un rápido crecimiento de las importaciones, ello sólo podría justificar una limitación de la tasa de crecimiento de las mismas, pero no la imposición de un máximo absoluto a su volumen. (Véase el documento de las Naciones Unidas E/Conf.46/6, pp. 47-49.)

[26] Las importaciones de hilados y tejidos procedentes de países poco desarrollados, que hicieron la América del Norte y Europa Occidental (incluidos los países de la CEE y de la Asociación Europea de Libre Intercambio) aumentaron de 220 a 410 millones de dólares entre 1956 y 1961, esto es, en un 85 por ciento, en tanto que tales importaciones de otras procedencias sólo aumentaron en 45 por ciento en el mismo período. Sin embargo, en este último año las importaciones procedentes de países en desarrollo todavía representaban sólo el 13.5 por ciento del total de importaciones en dichas categorías. (Véase *Estudio, op. cit.*, cuadro 3-14, p. 69 y cuadro 3-1, p. 76, así como el documento E/Conf.46/6, cuadro 5, p. 15.)

[27] En la Conferencia de Ginebra diversas naciones desarrolladas (entre ellas el Reino Unido y Francia), cediendo a la presión combinada de 75 países en vías de desarrollo, anunciaron que estaban dispuestos a conceder preferencias a los países de esa especie en materia de derechos de importación. Habría sido más importante si se hubieran declarado dispuestos a abolir las restricciones por cuota de tales importaciones. (En realidad el Reino Unido se manifestó dispuesto a actuar así, pero sólo como parte de un convenio general en virtud del cual lo hicieran también otros países desarrollados.)

Anexo

PROYECCIONES A LARGO PLAZO DEL COMERCIO Y EL BALANCE DE PAGOS DE LOS PAISES INSUFICIENTEMENTE DESARROLLADOS. UN CALCULO ARITMETICO

Las proyecciones que aparecen en el cuadro adjunto no pueden considerarse en ningún sentido como *predicciones*. Tienen por objeto señalar las consecuencias a largo plazo de las tendencias actuales, y lo que se necesita en materia de comercio y asistencia para que se obtenga una tasa de crecimiento del 5 por ciento en el producto nacional de los países en vías de desarrollo durante el resto de este siglo, partiendo del supuesto de que haya tasas de cambio constantes en las variables correspondientes.

Las bases sobre las cuales se han escogido los diversos supuestos fueron las siguientes:

a) El supuesto de que una tasa de crecimiento del 5 por ciento exige una tasa de crecimiento de las importaciones del 6 por ciento se basa en estudios detallados sobre la elasticidad del ingreso, efectuados por la Secretaría de las Naciones Unidas.[a]

b) El supuesto de que el volumen de exportaciones hacia los países desarrollados se expande a razón de un 3 por ciento anual se basa en el supuesto de que los países desarrollados tienen una tasa de crecimiento del 4 por ciento (lo que es el objetivo fijado por la OCDE) y en una elasticidad-ingreso de la demanda de productos primarios procedentes de los países poco desarrollados igual a 0.75. En los cálculos se suponen precios de exportación constantes.

c) La tasa de crecimiento de las exportaciones de productos primarios de los países de economía centralmente planificada igual a 9 por ciento anual, se escogió como el supuesto más plausible en vista de las tendencias recientes y del documento presentado a la Conferencia de Ginebra por la delegación de la URSS.[b] En dicho documento se sugiere que, "a juicio de los economistas soviéticos", el comercio exterior total de la URSS podría cuadruplicarse para 1980; y que su comercio con los países en vías de desarrollo, "mediante la utilización de las posibilidades favorables existentes", aumentará ocho veces en comparación con 1963 (un aumento de 9 por ciento al año equivale a una sextuplicación en 20 años).

d) La tasa de crecimiento de 10 por ciento de las exportaciones de manufacturas al resto del mundo se escogió por considerarla la más alta posible que pueda mantenerse durante un período largo, en el supuesto de que tanto los países exportadores como los importadores modifiquen su política con objeto de eliminar los obstáculos que pueda haber a tales exportaciones.[c]

e) Se supone que el saldo en contra en la cuenta de servicios (aparte del interés de las inversiones) aumentará al mismo ritmo que las importaciones.

f) Se supone que el saldo neto del interés de los inversiones aumentará a razón del 3 por ciento de la ayuda financiera acumulativa que se reciba del resto del mundo. Esto supone que los países desarrollados estarán dispuestos a facilitar una proporción apreciable de ayuda bajo la forma de simples donaciones, o bien a conceder préstamos en condiciones especialmente favorables. (Actualmente, en el caso de la India, por ejemplo, la tasa media de interés pagado por la asistencia que se recibe en todas las formas se cifra en el 4 por ciento.)[d]

g) El supuesto de que el volumen del comercio mundial de artículos manufacturados crecerá a razón del 6 por ciento anual que se basa en que las medidas de liberalización continúen entre los países desarrollados, y también entre éstos y los pocos desarrollados, y en que la elasticidad-ingreso de la demanda de artículos manufacturados en ambos grupos de países siga siendo superior a la unidad. (La tasa de crecimiento de este comercio en el decenio último fue de más de 7 por ciento al año.)

---

[a] Véase Naciones Unidas, *Trade Needs of Developing Countries for their Accelerated Economic Growth*, documento E/Conf.46/58, Apéndice técnico.

[b] *Prospects for the Development of URSS Foreign Trade*, documento mimeografiado E/Conf.46/108, presentado por la URSS.

[c] El supuesto de una tasa de crecimiento del 8 por ciento en las exportaciones de artículos manufacturados haría crecer, en igualdad de circunstancias, el déficit acumulativo hasta el año 2000 en 925 millones de dólares.

[d] En el supuesto de una tasa media de interés del 4 por ciento, se agregarían 315 millones de dólares al déficit acumulativo hasta el año 2000.

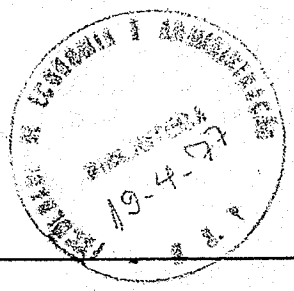
PROYECCIONES DEL COMERCIO, BALANCE DE PAGOS, ETC. DE LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO CON EL RESTO DEL MUNDO, 1960-2000

	Suposición a partir de la tasa exponencial de crecimiento		*1960 (efectivo)*	*1970*	*1980*	*1990*	*2000*
	Por año	*Por decenio*					
	Miles de millones de dólares, a precios de 1960						
Importaciones del resto del mundo (*fob*)	6.0	82.2	22.4	40.8	74.4	135.5	246.9
Exportaciones de productos primarios (*fob*)							
— a los países desarrollados	3.0	35.0	17.1	23.1	31.2	42.1	56.8
— a las economías de planificación centralizada	9.0	146.0	1.2	3.0	7.3	17.9	43.9
Exportaciones de manufacturas al resto del mundo (*fob*)	10.0	171.8	2.6	7.1	19.2	52.2	141.8
Saldo de visibles			*— 1.5*	*— 7.6*	*— 16.7*	*— 23.3*	*— 4.4*
Transportes, viajes y otros servicios (valor neto)	6.0	82.2	— 1.0	— 1.8	— 3.3	— 6.0	— 11.0
Interés de inversiones (valor neto)	[a]	[a]	— 2.7	— 5.8	— 13.2	— 26.6	— 43.9
Saldo de invisibles			*— 3.7*	*— 7.6*	*— 16.5*	*— 32.6*	*— 54.9*
Saldo en cuenta corriente			*— 5.2*	*— 15.2*	*— 33.2*	*— 55.9*	*— 59.3*
Saldo acumulativo en el decenio			—	— 102	— 242	— 446	— 576
Saldo acumulativo desde 1960			—	— 102	— 344	— 790	—1 366
Saldo acumulativo desde 1960, en el supuesto de ayuda sin interés			—	— 87	— 261	— 534	— 785
Producto nacional bruto de los países desarrollados	4.0	49.2	920.0	1 373	2 048	3 056	4 559
Producto nacional bruto de los países en vías de desarrollo	5.0	64.9	170.0	280	462	762	1 257
Exportaciones mundiales de manufacturas[b]	6.0	82.2	61.2	111.5	203.2	370.2	674.4
Exportaciones de los países en vías de desarrollo[c]	10.0	171.8	3.8	10.3	28.1	76.3	207.4
			Porcentajes				
Exportaciones de los países en vías de desarrollo como porcentaje de las mundiales			6.2	9.2	13.8	20.6	30.8
Ayuda a los países en vías de desarrollo como porcentaje del producto nacional bruto de los países desarrollados							
I. *Suponiendo un interés medio de 3 por ciento sobre los préstamos y donaciones*							
— por decenio			0.6	0.9	1.4	1.7	1.5
— acumulativo			—	0.8	1.2	1.5	1.5
II. *En el supuesto de préstamos y donaciones sin interés*							
— por decenio			—	0.8	1.0	1.0	0.7
— acumulativo			—	0.9	0.9	1.0	0.8

[a] Se supone que aumenta en el 3 por ciento del saldo en contra en cuenta corriente.
[b] Excluidas las economías centralmente planificadas.
[c] Incluidas las exportaciones a otros países en vías de desarrollo.

World Bank Reprint Series: Number Twenty-eight

P. 330.940
E89



Norman L. Hicks

A Model of Trade and Growth for the Developing World

Reprinted from *European Economic Review* 7 (1976)

The *World Bank Catalog* lists all publications of the World Bank and is available without charge to individuals and institutions having a serious interest in economic and social development. Address requests for the *Catalog* to: Publications Office, The World Bank, Washington, D.C. 20433, U.S.A., or to the World Bank European Office, 66, avenue d'Iéna, 75116 Paris, France.

WORLD BANK BOOKS ABOUT DEVELOPMENT

Research Publications

Housing for the Urban Poor: Economics and Policy in the Developing World by Orville F. Grimes, Jr., published by The Johns Hopkins University Press, 1976

Electricity Economics: Essays and Case Studies by Ralph Turvey and Dennis Anderson, published by The Johns Hopkins University Press, 1976

Village Water Supply: Economics and Policy in the Developing World by Robert Saunders and Jeremy Warford, published by The Johns Hopkins University Press, 1976

Economic Analysis of Projects by Lyn Squire and Herman G. van der Tak, published by The Johns Hopkins University Press, 1975

The Design of Rural Development: Lessons from Africa by Uma Lele, published by The Johns Hopkins University Press, 1975

Economy-Wide Models and Development Planning edited by Charles R. Blitzer, Peter B. Clark, and Lance Taylor, published by Oxford University Press, 1975

Patterns of Development, 1950–1970 by Hollis Chenery and Moises Syrquin with Hazel Elkington, published by Oxford University Press, 1975

A System of International Comparisons of Gross Product and Purchasing Power by Irving B. Kravis, Zoltan Kenessey, Alan Heston, and Robert Summers, published by The Johns Hopkins University Press, 1975

Attacking Rural Poverty: How Nonformal Education Can Help by Philip H. Coombs with Manzoor Ahmed, published by The Johns Hopkins University Press, 1974

Country Economic Reports

Chad: Development Potential and Contraints by Richard Westebbe and others, distributed by The Johns Hopkins University Press, 1974

Economic Growth of Colombia: Problems and Prospects by Dragoslav Avramovic and others, published by The Johns Hopkins University Press, 1972

The Current Economic Position and Prospects of Ecuador by Roberto Echeverria and others, distributed by The Johns Hopkins University Press, 1973

Kenya: Into the Second Decade by John Burrows and others, published by The Johns Hopkins University Press, 1975

Korea: Problems and Issues in a Rapidly Growing Economy by Parvez Hasan, published by The Johns Hopkins University Press, 1976

Lesotho: A Development Challenge by Willem Maane, distributed by The Johns Hopkins University Press, 1975

(continued on inside back cover)

European Economic Review 7 (1976) 239–255. © North-Holland Publishing Company

A MODEL OF TRADE AND GROWTH FOR THE DEVELOPING WORLD

Norman L. HICKS*

World Bank, Washington, D.C., U.S.A.

Assisted by

Peter POLLAK, Frank PINTO, Jan GUNNING, Ross WILLIAMS, Hazel ELKINGTON, Ezriel BROOK, Jos DE VRIES

Received February 1975, revised version received October 1975

This paper describes structure, assumptions and projection results of the SIMLINK model. The purpose of this model is to simulate the trade linkages between the developed and developing world. By taking the growth expectations of the OECD countries and the price of petroleum as a starting point, the model estimates the price and volume of a series of commodities important in LDC exports. The export earnings for seven LDC regions are estimated from the commodity projections, and combined with a predetermined estimate of capital inflows to calculate import capacity. A simple growth model for each region then determines the import constrained growth rate for that region.

1. Introduction and background

The recent economic events of the past two years have made even more obvious the linkages between the world's economies. Rapid changes in commodity prices, inflation and real growth rates in the developed world have had both favorable and unfavorable impacts on the developing countries. In order to estimate the full range of all these events simultaneously, a model has been developed in the World Bank for analyzing trade linkages and growth prospects for the less developed countries (LDCs) under alternative scenarios of development and inflation in the developed world. This model, called SIMLINK [SIMulated trade LINKages], is not a new theoretical breakthrough, but a combination of existing modeling techniques into a comprehensive system which can furnish inputs for policy decisions on a timely basis. While comprehensive in nature, the model remains simple enough to be calculated quickly.

In recent years modeling work involving developing countries consisted of parallel, but often unconnected, work along three broad lines: *country models*,

*The author wishes to thank Hollis Chenery, Wouter Tims, Jean Waelbroeck and Nicholas Carter for their advice and guidance, and B. Dow, F.F. Jen and K. Malik for their computational assistance. The views expressed here are those of the author and not of the World Bank.

which concentrate on one country and assume the rest of the world as exogenously given; *commodity models*, which examine the market equilibrium conditions for a single commodity; and *world trade models*, which use a static share relationship to balance world exports and imports. An effort has been made to combine large econometric models and world trade relationships (Project LINK). This has not proven useful for studies of the developing world, since most of the models are short-term forecasting models of the developed world without the dynamics of the commodity markets and without adequate LDC models. In addition, the LINK system is to unwieldy to provide rapid solutions to policy alternatives. For a fuller discussion of the LINK system, see Ball (1973).

2. The SIMLINK approach

The approach adopted for SIMLINK is to borrow something from all three of the preceding methodologies, while keeping the level of disaggregation both meaningful and computable. The model might be thought of as being block recursive in the following steps:

(1) The rates of growth of output and prices in the developed world (largely the OECD countries) are taken to be exogenously determined and outside the scope of the model. Since the LDC world has little feedback effect on the developed world, this was felt to be a reasonable assumption.

(2) Commodity models are developed or adapted for the major primary exports of the developing world to project prices and volumes for these products. While varying in complexity, the emphasis has been to develop models for those commodities of greatest importance to the LDCs.

(3) Exports of LDC manufactures and services are projected on the basis of historically estimated elasticities with respect to OECD growth. Prices for these items are projected on the basis of the exogenously forecasted inflation rates in the OECD.

(4) The commodity trade volumes and prices so calculated are then translated into export volumes and both import and export prices, for seven LDC groups built up from data for the 40 largest LDCs (excluding OPEC members).

(5) A simple growth model is developed for each LDC group which relates growth of imports to growth of output and investment. These models are then solved for the level of growth which equates total imports to total exports and an exogenously specified level of capital inflow.

At the present stage, the model contains 14 commodity models having a total of 79 structural equations, 11 equations for estimating exports of manufactures and services, and seven LDC models having eight equations each. Ignoring

definitional equations and identities, the model has a total of 146 structural equations. This makes it easily computable and capable of producing alternative growth scenarios of the developing world on a rapid basis.

The model is estimated from past data generally using ordinary least-squares techniques. The span of data used depends largely on its availability, and the estimated coefficients tend to be based on data ranging from the past six to the past twenty years. The model is largely recursive in nature, although there is some simultaneity in certain parts, mainly related to the individual commodity models.

Section 3 contains a more detailed discussion of the structure of the model, followed by a description of some results obtained from running the model using alternative assumptions.[1]

3. The model in detail

3.1. Commodity models

The model starts with a data base for 40 major LDCs who are not members of the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC), and who account for approximately 85 percent of World Bank lending. These countries are aggregated together into seven groups: Mineral Producers, South Asia, East Africa (including the low-income areas of Central Africa), Mediterranean, West Africa, East Asia and Latin America. A matrix of export shares in 1972 for 35 primary products, manufactures and services was constructed for these regions. Of the 35 commodities, however, only about 15 account for a substantial share of exports of any one region.[2]

Consequently, commodity models were developed first for the most important commodities. In addition, some exogenous price and volume estimates have been used for a few commodities that are important to the LDCs but for which it proved difficult to construct useful models. These include commodities that in the past have been influenced by U.S. surplus policies (wheat, cotton, tobacco).

It is difficult to summarize in a small space the work done by different researchers on these commodity models. On the *supply* side, the models assume a distributed lag response to past prices by producers based on biological and information type lags. Other variables introduced often included prices of substitutes, dummy variables for exogenous factors affecting output, and time trends. The general form of the supply equation can be expressed as

$$Q_j = f(P_{jt-1}, P_{jt-2}, \ldots, P_{jt-n}, Y, O_1, O_2, \ldots, O_n), \tag{1}$$

[1] A fuller discussion of the model is available in World Bank Staff Working Paper by Hicks (1975).

[2] See IBRD Report no. EC-166/74: "Commodity trade and price trends", August 1974.

where Q is the supply of the jth commodity, P_j is its real prices lagged by an appropriate number of time periods, Y is real OECD GNP in 1963 dollars, and the O's are other variables. In most cases, total supply Q_j is the sum of two or more supply equations estimated on a regional or country basis in order to capture the intrinsically different time lags apparent in various areas of the world. The lagged prices, $P_{jt-2}, \ldots, P_{jt-n}$, were often dropped in favor of simply lagged supply, Q_{jt-1}, thus introducing the assumption of a distributed lag having geometrically declining weights.[3] In some cases, such as rice, where world prices are affected mostly by exports and where a large part of production is not exported, the model deals only with exports rather than total world production. The prices of substitutes were important in only a few commodity models: rice (wheat), tin (aluminum) and fats and oils (other fats and oils).

The price formation or *demand* side of the models was, generally speaking, estimated in two different ways. In some models, prices were estimated to be a direct function of world supply and demand, giving an equation of the following form:

$$P_j = f(Y, Q, O_1, O_2, \ldots, O_n), \tag{2}$$

where Y is the OECD GNP in constant 1963 U.S. dollars, Q is the total of either world production or world exports, and the other variables (O_i) often include the prices of substitutes, dummy variables, and the rate of world inflation. An alternative to the simple direct price formation equation (2) above is the slightly more complex stock-adjustment approach. In this approach, the demand vector determines consumption of the commodity in question. Inventories or stocks are defined as current production less current consumption plus stocks from the previous year, and real prices are determined by the level of stocks (which may be expressed as an inverse relationship and/or as a ratio to total production). This three-equation method of determining prices can be summarized as

$$C_j = f(Y), \tag{3}$$

$$S_j = S_{jt-1} + Q_j - C_j, \tag{4}$$

$$P_j = f(S_j), \tag{5}$$

where C_j stands for consumption and S_j for end year stocks, with only the lagged variables subscripted for time. As before, other variables may be included in the consumption and price equations, although these are not included in the notation above. It can also be readily seen that eqs. (3) to (5) can be

[3]For a discussion on the use of the lagged endogenous variable as a transform of the distributed lag equation, see Griliches (1967, p. 16).

reduced to eq. (2) by substitution, so that by using eq. (2) one is merely estimating directly a reduced form of the stock-adjustment model.

The P_j are estimated in terms of real commodity prices, that is, nominal prices deflated by an index of world inflation. Since the supply equations are also related to real, rather than nominal prices, most of the commodity models are found to be neutral in their response to changes in world inflation. In the estimation of certain models, however, the index of world inflation was found to be an important independent variable. This occurred in the models for coffee, sugar and rice. In general, the higher the rate of world inflation, the lower the real prices of these commodities. This appears to confirm an often stated hypothesis that LDCs suffer during periods of world inflation because the prices of some of their exports fail to keep up with other prices, although it fails to explain why. It should also be pointed out that the lag is somewhat temporary, and that eventually real prices tend to adjust. This suggests that perhaps sellers lack perfect vision and fail to effectively note other world prices, or that sales are made in advance of production and delivery, and that an acceleration of inflation rates is generally unexpected.[4]

Table 1
Residual commodity model coefficients.

Group	E_y	E_d	s'
Agric – Food	0.5	−0.5	4.0
Agric – Non-food	0.3	−0.3	3.0
Minerals and metals	1.1	−0.4	6.0

For primary products not covered by the existing commodity models, a more general formulation has been used to project volumes and prices. First, the remaining commodities are aggregated into three broad classes; food, non-food agriculture and minerals and metals. The percentage increase in the prices of these 'residual' commodity groups is estimated using

$$p' = -\frac{y'E_y - s'}{E_d}, \tag{6}$$

where p' is the percentage increase in price for the ith residual commodity class, y' is the growth rate of OECD real GNP, s' is an exogenous estimate of the growth rate of supply, and E_y and E_d are the respective income and price elasticities. The values of the parameters used in the model for this equation are given in table 1, and are based on estimates provided by the Commodities and Export Projections Division of the World Bank.

[4]For a more detailed description of the actual commodity models, see Hicks (1975).

3.2. Manufactured exports

For manufactured exports from the LDCs, a slightly different approach is utilized compared to the primary product models. First of all, since the LDCs have a relatively small share of total manufactured export trade, we assume that reconciliation of supply and demand does not occur via the price mechanism. Instead, total demand for LDC manufactured exports by the OECD and Socialist countries is allocated among the LDC groups according to shares based on exogenous initial estimates of the growth of supply. To estimate demand elasticities, log-log regressions were run between constant price OECD and Socialist groups GDP and imports by these groups of manufactures from all LDCs, regardless of source. (The data for these regressions is based on the U.N. trade data, and covers the years 1965–72.)[5] As summarized in table 2, these regressions reveal a fairly high elasticity for import demand by the developed countries, ranging from 2.2 to 5.4.

Table 2
Income elasticities for imports of manufactured goods from developing countries.

	E_y	t	$\bar{R}^2$
Japan/Oceania	2.24	7.4	0.885
Western Europe	2.62	9.9	0.933
North America	5.36	10.9	0.943
Socialist	2.27	6.3	0.849

The elasticities estimated in table 2 have to be adjusted for two factors: first, they are for 68 LDCs including Hong Kong, Taiwan and Singapore, and not for the 40 LDCs used in our sample. Secondly, the exports of manufactures of the LDCs include some exports to other LDCs, while the demand elasticities refer to only imports of the developed world. In order to adjust these elasticities so as to avoid overstating export demand, the export growth for the 40 LDCs was calculated for the 1965–72 period (12.2 percent per annum) and compared with the OECD import demand growth from all LDCs for the same period (15.7 percent per annum) both in constant prices. The ratio of the two growth rates (0.777) was used to adjust the original elasticities downward.

An estimate of the supply of manufactured exports from the LDCs is used to arrive at the market shares of the exporting regions. These estimates are based on historical growth rates in constant prices for the period 1965–72. For two regions, South Asia and East Africa, political events in the 1970–72 period cause the growth rates of manufactured exports to be very low, so the growth rate for the period 1965–70 is used in its place.

[5]Manufactured exports are here defined as SITC 5-8 less SITC 68.

3.3. Service exports

Exports of services are another very important part of export earnings in LDCs, but often ignored in trade models due to the lack of data on an origin–destination basis. Data for non-factor service exports was obtained from the World Bank's Socio-Economic Data Bank, in current prices for each region for the period 1964–72. It was assumed, once again, that the OECD is the principal source of demand for these services, which includes tourism, travel and shipping services. The results are shown in table 3.[6]

Table 3
Exports of services.

LDC group	Service exports to total exports	GNP	E	t	$\bar{R}^2$
Mineral producers	18.2	W. Europe	1.006	16.09	0.974
South Asia	7.2	Total OECD	0.448	8.54	0.947
East/Central Africa	26.9	Total OECD	1.311	8.55	0.911
Mediterranean	35.9	W. Europe	1.244	15.10	0.970
West Africa	27.2	Total OECD	1.920	15.45	0.971
East Asia	17.8	Japan and N. America	0.959	4.59	0.742
Latin America	23.6	Japan and N. America	1.288	28.89	0.992

The estimated equations all show good fits with respect to their demand vectors, and all of the income elasticities are significant at the 95 percent confidence level or higher. It is interesting to note the wide differences in elasticities, from 0.45 for South Asia to 1.9 for West Africa. Areas with a highly developed tourism sector seem to have higher elasticities than those without, and this is probably the major factor explaining these regional differences. The 1.9 elasticity for West Africa appears to be unusually high and was probably influenced by the very rapid development of tourism in this region during the past few years. Consequently, this coefficient was lowered to 1.4 for projection purposes in the model.

3.4. Prices and inflation

An exogenous estimate of the rate of world inflation is given to the model in terms of a general index of international prices.[7] This index is used as a current price index for the exports and imports of manufactures and services. The con-

[6]Unlike the manufactured export regressions, the non-factor service regressions are done in current prices. In the model, the projected current price service exports are deflated by the implicit GNP deflator of the OECD countries to convert to constant prices.

[7]Basically the International Price Index (IPI) constructed by the staff of the World Bank.

stant price estimates of the commodity models are converted to current price indices using the same general index. By using 1972 weights for exports by commodity type and imports by end-use, a weighted import and export price index is calculated for each of the seven regions. It should be noted that the primary commodity prices enter into both the export and import price indices, since LDC imports include basic foods and intermediate products.

3.5. *Regional growth models*

At this point SIMLINK has produced for each of its seven regional groups a weighted price index for both exports and imports, and a volume index for exports. Capital inflows are given to the model based on exogenous estimates from country analysis of creditworthiness and capital availabilities. The term 'capital' used here is defined as the net transfer of resources from foreign savings, or the so-called 'gap' between imports and exports of goods and non-factor services. This equals, by definition, the gap between investment and domestic savings.

The indices for prices and volumes are used to project export prices, import prices and exports in constant 1967–69 U.S. dollars for each of the regions. The constant dollar exports are adjusted for changes in the terms of trade to produce 'exports-adjusted'. This is necessary so that they reflect true import purchasing power. The adjusted exports ($XADJ$) for each region are defined as

$$XADJ = (XPI/MPI)X, \tag{7}$$

(all variables are for period t and region i) where X represents exports in constant prices, and MPI and XPI are the relevant regional import and export price indices, respectively. Total import supply or capacity (M_s) is then defined as the sum of $XADJ$ and the available capital inflow or resource gap (RG_a),

$$M_s = XADJ + RG_a. \tag{8}$$

Much discussion has taken place concerning the relationship between imports and growth, and the role of foreign exchange versus other constraints in the developing world.[8] Some authors have contended that there is no relationship, or that increases in imports (particularly those derived from increases in capital inflows) result in lower savings, higher consumption and no appreciable increase in growth [Griffin and Enos (1970)]. Such analyses have tended to examine imports in the aggregate, and their relationship to total GNP. In fact, LDC imports are a very non-homogenous mixture of capital goods, intermediate products and raw materials necessary for the production process, and foodstuffs and other consumer goods that are not related to capital formation and pro-

[8]Chenery and Strout (1966), Fei and Ranis (1968), Bruton (1969).

duction. The imports of foodstuffs are often inversely correlated with growth, since they often supplement declines in domestic agricultural production. In most of the better country models, imports are disaggregated is some fashion, usually by end-use classes, and related either to sector outputs or some part of GNP expenditure. Following the same approach, a general model of growth and imports was formulated along the following lines. First, industrial production is assumed to be a linear function of total GDP,[9]

$$YIND = a_1 + b_1 GDP \qquad \text{[value added, industry].} \quad (9)$$

Investment is a function of the increment to GDP and lagged investment, on the style of the flexible accelerator where the desired capital stock adjusts with a distributed lag. In this case the implied lag is of the Koyck type, or one having geometrically declining weights,

$$I = a_1 + b_{21}(GDP - GDP_{t-1}) + b_{22} I_{t-1} \quad \text{[gross investment].} \quad (10)$$

Imports of capital goods are then related linearly to investment, intermediate goods to value added in industry, and imports of fuels and non-factor services to total GDP, or

$$MCAP = a_3 + b_3 I \qquad \text{[imports, capital goods],} \quad (11)$$

$$MINT = a_4 + b_4 YIND \qquad \text{[imports, intermediate products],} \quad (12)$$

$$MFUEL = a_5 + b_5 GDP \qquad \text{[imports, fuels],} \quad (13)$$

$$MSER = a_6 + b_6 GDP \qquad \text{[imports, non-factor services].} \quad (14)$$

Initially, it was proposed that imports of food should be related to private consumption and to agricultural production, and imports of other consumer goods to private consumption expenditures. In almost all cases, however, the results tended to be statistically non-significant or have the 'wrong' signs, since in the case of food it should be expected that food imports vary inversely with food production, but directly with consumption. It appears that both of these import categories are heavily influenced by the level of foreign exchange available for imports. The proxy for foreign exchange availabilities was taken to the actual level of imports of goods, so that the combination of imports of food plus consumer goods was simply related to this variable,[10]

$$MCF = a_7 + b_7 MG. \quad (15)$$

[9] All a's are constant terms, and all b's are estimated coefficients.

[10] In South Asia and East Africa exogenous estimates of MCF are used, based on a projected increase in foodgrain imports and constant imports of other foods and consumer goods. In the base case, a growth rate of 3.5 percent is used for foodgrain imports in both regions.

Total imports of goods are defined as

$$MG = MCAP+MINT+MFUEL+MCF, \tag{16}$$

and total imports as

$$M_d = MG+MSER, \tag{17}$$

where the d subscript indicates an estimate of import demand, as opposed to the initial import supply, M.

In the *availabilities* version of the model an equilibrium condition is enforced such that import demand must equal import supply, or

$$M_d = M_s. \tag{18}$$

The model then solves for that level of GDP that satisfies this equilibrium condition. The predetermined capital flow availability then determines an endogenous level of GDP and GDP growth on an annual basis.

In the *requirements* version, target growth rates (g) of GDP are specified for each region, or

$$GDP_t = GDP_{t-1}(1+g). \tag{19}$$

The level of capital inflow necessary or required for this level of GDP is determined as the difference between import demand and import supply,

$$RG_r = M_d - XADJ. \tag{20}$$

Hence the requirements model drops eqs. (8) and (18) from the model and uses (19) and (20) to determine an endogenous capital flow from a predetermined growth level. The *additional* capital requirements are defined as the difference between the capital available (RG_a) and that required to attain the growth targets (RG_r).

Domestic saving (GDS) can be determined residually from the identity

$$GDS = I-RG. \tag{21}$$

This residual determination of savings is the necessary consequence of the structure of the model which considers foreign exchange, rather than savings, capital or labor, as the binding constraint limiting growth in the developing world. While this is a serious simplification, since the model is being used to project over a period when deteriorating terms of trade and low export volume growth will squeeze foreign exchange earnings, it is considered to be acceptable.

The *ex-post* calculation of the savings rate allows for the qualitative judgement that such rates are realistic, and that a savings constraint is not binding.

In general, these equations were estimated on the basis of pooled cross-section time series data for the period 1966 to 1971, although the exact time period differs slightly from region to region. The shortness of the time period used is a product of the shortage of data on imports by end-use. The data used here is derived from the United Nations Trade Year-book data, allocated to end-use classes on a two-digit SITC level. The data for individual countries in each region was pooled together for estimates of the region, using the technique of including an individual constant term of each country. This increases the degrees of freedom and offsets the shortness of the observation period. While the R^2 of the estimated equations are low, almost all of the estimated coefficients are significant at the 95 percent level. The low R^2 can be attributed in part to the fact that cross-sectional data is being used. Much higher correlation coefficients are found in the regressions for imports of services, since these are based on straight time series data.[11]

4. Projection results

Results for the base case are shown in table 4, in terms of growth rates, 1974–80. The projections for the base case assume:

(1) OECD growth of about 4.1 percent per annum, 1974–80,[12]
(2) petroleum price level in constant prices at $9.40 (1974 $),
(3) net capital flows averaging $25 billion per year for the 40 sample countries.

The overall growth rate of export prices is projected at 6.1 percent per annum, somewhat less than the 7.1 percent projected for import prices. This general deterioration of the terms of trade reflects a movement from the historically very high commodity prices of 1974, which has a greater impact on LDC exports than on imports. This deterioration is relatively greater for those regions having a higher percentage of their exports in primary commodities. The overall growth of export volume is projected at 7.1 percent per annum, but this is somewhat unevenly divided between the low-income countries at 5.0 percent and the middle/high-income countries with 7.4 percent. The fall in the terms of trade, combined with a trend for capital flows to grow less rapidly than imports, causes the import growth rate to be substantially lower than the export-volume growth (4.4 versus 7.1). The overall rate of GDP growth consistent with the projected import growth is 4.4 percent for all LDCs, but this is broken down into 2.5 percent for the low-income countries and 4.9 percent for the middle/high.

[11]Details of the estimated regressions are available from the author.
[12]The projected OECD growth rates used in SIMLINK are derived from Celasun and Pinto (1975).

This represents growth substantially below the United Nation Development Decade II (DD-II) targets of 6 percent for the developing world.

In the 'requirements' version of the model, the imports and capital flows necessary to sustain 5 percent growth in the low-income countries and about 6 percent for all LDCs for the 1974–80 period is examined. This implies a growth rate of only about 5.8 percent for the entire decade 1970–80, again somewhat short of the DD-II targets. The gap in terms of the additional capital required for this target growth rate represents an average inflow of $13.0 billion per year, of which $2.0 billion per year would be for the low income countries.[13]

Table 4
Base-case projections in terms of growth rates, 1974–80.

	GDP	Imports	Exports adjusted	Export volume	Export prices	Import prices
Low income	*2.5*	*2.9*	*4.5*	*5.0*	*6.3*	*6.7*
South Asia[a]	2.5	3.0	4.7	4.9	6.3	6.5
East Africa[b]	2.4	2.2	4.2	5.6	5.8	7.2
Middle/high income	*4.9*	*4.6*	*6.4*	*7.4*	*6.1*	*7.2*
Mineral producers[c]	4.5	4.2	4.4	4.6	7.0	7.2
Mediterranean[d]	5.4	6.3	7.9	7.2	7.8	7.1
West Africa[e]	4.2	3.9	3.4	5.0	5.4	7.0
East Asia[f]	5.3	5.0	6.2	9.0	4.3	7.1
Latin America[g]	4.8	3.3	6.4	7.6	6.3	7.5
Total	*4.4*	*4.4*	*6.2*	*7.1*	*6.1*	*7.1*

[a]India, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka.
[b]Kenya, Tanzania, Uganda, Ethiopia, Mali, Sudan.
[c]Chile, Bolivia, Jamaica, Liberia, Morocco, Zaire, Zambia.
[b]Egypt, Syria, Tunisia, Greece, Turkey, Yugoslavia.
[e]Cameroon, Ghana, Ivory Coast, Senegal, Sierra Leone.
[f]Korea, Philippines, Thailand, Malaysia.
[g]Argentina, Brazil, Colombia, Dominican Republic, Guatemala, Mexico, Peru, Uruguay.

It is possible that the total could be higher or lower depending on the basic assumptions used in the model.

In table 5 simulations of the model are summarized which use higher and lower OECD growth rates, a lower price of oil and higher LDC exports. In the high OECD growth case the LDCs improve their performance from the 4.4 percent projected in the base case to 5.0 percent while in the low case the growth rate drops to 3.8 percent. Since the corresponding growth rates for the OECD in the high and low cases are 4.7 and 3.5 percent, the implied elasticity between the

[13]All capital flow data is expressed in current dollars on an annual average basis for the period 1975–80. The term 'capital' used here means the net transfer of foreign resources or resource gap.

two growth rates is about 0.9.[14] The reduction in growth appears to fall heavily on the low-income countries; their growth rates decline proportionally more between the high and low OECD cases. Since population growth in the low-income countries is about 2.4 percent per annum, the low OECD growth case implies negative per-capita income growth for these countries.

Another possible way in which our base projections may change is in the estimate of the oil price. In case D, a simulation of the model with $7.00 oil is shown.[15] This low oil price results in an increased growth rate over the base case since it increases the purchasing power of export earnings. Lower OPEC demand for LDC exports, however, has a slight offsetting effect, as do the lower earnings of those LDCs in our sample who export small amounts of

Table 5
Alternative growth rates of GDP, 1974–80.

Case[a]		Low income	Middle/high income	Total
(A)	Base case	2.5	4.9	4.4
(B)	High OECD growth	3.0	5.5	5.0
(C)	Low OECD growth	2.0	4.4	3.8
(D)	Low oil price	3.2	5.3	4.8
(E)	High manufactured exports	2.8	5.5	4.9
(F)	High OPEC imports	3.3	5.1	4.7

[a]*Base case* (A): OECD growth 4.1 percent, oil price $9.40 (in 1974$), LDC manufactured exports grow at 13 percent per year, LDCs' share of OPEC imports = 5.9 percent. *Sensitivity cases*: Identical to case A except with (B) 4.7 percent OECD growth, (D) oil price dropping to $7.00 by 1980, (E) manufactured exports growing 17 percent per year, (F) OPEC import share rising to 8.5 percent by 1980.

petroleum. The net result, however, is an increase in the growth of all LDCs from 4.4 percent in the base case to 4.8 percent but with the major impact falling on the low-income countries. Their growth rates increase from 2.5 to 3.2 percent as opposed to the middle/high-income group which only increase from 4.9 to 5.3 percent. This implies that a $1.00 change in the 1980 real price of oil would raise LDC growth by about 0.17 percentage points. Even if oil prices were to drop to $3.00 or below, the effect would be insufficient to restore 6 percent growth to the LDCs by itself. A simulation of the model with the price of oil dropping immediately to $3.00 in 1976, as opposed to a gradual decline

[14]The absolute reduction is on the order of about one to one, but the higher initial growth rate in the LDCs causes the elasticity to be less than one. This result is also sensitive to the distribution of growth among OECD regions.

[15]This assumes a gradual decline to $7.00 (1974 $) by 1980. The effect would be different if the price were to drop immediately to $7.00 in 1976.

to that level in 1980, produces only a 5.2 percent growth rate for the LDCs. The complete impact of such a decline is difficult to estimate with SIMLINK since the impact of this price decline on the OECD countries is not clear. In addition, the probability of such a price decline occurring is considered highly unlikely, unless it took the form of a price discount or rebate scheme applicable only to the LDCs.

The developing world could be substantially assisted by schemes which would result in a more rapid growth of their exports. As shown in table 5, SIMLINK has been run with two modifications along these lines: an assumption of higher manufactured exports to the OECD and an assumption of greater LDC exports to the OPEC countries.

The higher manufactured exports run (case E) assumes a 17 percent growth rate of manufactured exports versus the 13 percent used in the base case. This would be feasible provided the LDCs would select policies designed to promote exports and the OECD countries would make tariff and other concessions to LDC trade. The effect is to raise the export volume growth from 7.1 percent to 8.2 percent for all LDCs during the 1974–80 period, and the growth rate of GDP from 4.4 to 4.9 percent. The effect, however, is distributed rather unevenly, with the middle/high group receiving most of the benefits since they are already the predominant exporters of manufactures and have the greatest potential for expansion. Their growth of exports rises from 7.4 to 8.6 percent, and their GDP from 4.9 to 5.5 percent, while the low-income group shows a rise from 5.0 to only 5.3 percent for export volume, and 2.5 to 2.8 percent for GDP.

Another possible way for the developing world to expand its exports is through expanded trade with the OPEC countries. While the LDCs are assumed in the base case to have a fixed (5.9 percent) share of incremental OPEC import demand (excluding military goods), case F assumes that this will rise to 8.5 percent by 1980. The result is a substantial increase in export and GDP growth rates for both LDC income groups. The average growth rate for all LDCs rises from 4.4 percent in the base case to 4.7 percent in this case. This is almost as beneficial as the lower oil-price simulation, but has a greater impact on the low-income countries. The growth rate of this group rises to 3.3 percent, compared with 2.5 percent in the base case and 3.2 percent in the low oil-price case. Because of the proximity of the major OPEC countries to the low-income areas of South Asia and Africa, increases in OPEC trade have more impact in these areas than on the middle/high-income areas.

The impact of alternative assumptions on the need for additional capital to attain the DD-II target, as shown in table 6, tend to reflect a mirror image of the impact on growth rates shown in table 5.[16] A movement which permits a higher growth rate naturally reduces the amount of capital necessary to raise that growth

[16]The capital requirements described here are additional to what is presently felt to be available, and is based on a sample of the 40 major LDCs. Conversion of these numbers to totals for the entire developing world can be approximated by multiplying by a factor of 1.4.

rate to the 6 percent target. The total required in the base case is $13 billion *per year*, an amount in excess of what could be reasonably expected to come from either official or private sources. This number is somewhat deceptive, since it involves $2.0 billion for the low-income countries and $11.0 billion for the middle/high-income countries. Since the middle/high-income countries achieve a 4.9 percent growth rate in the base case, the $2 billion annual requirement of the low-income countries is a more urgent requirement than the $11 billion requirement of the middle/high group.

The higher OECD growth rate saves the LDCs about $4 billion per year, and the lower OECD growth rate increases the capital requirement by about the same amount. The implied trade-off between capital and OECD growth works out to about a savings of $6.7 billion in capital requirements for every increase of one percentage point in the OECD growth rate. The lower oil price ($7.00 in 1980) saves about $3 billion per year, including $500 million annually in the low-income countries. The trade-off here indicates that a $1.00 drop in the real 1980 price of petroleum would save about $1.3 billion annually for all LDCs.

Table 6
Annual average of additional capital requirements, 1975–80 (millions current $).[a]

Case		Low income	Middle/high income	Total
(A)	Base case	2.0	11.0	13.0
(B)	High OECD growth	1.6	7.4	9.0
(C)	Low OECD growth	2.4	14.3	16.7
(D)	Low oil price	1.5	8.4	9.9
(E)	High manufactured exports	1.9	8.1	10.0
(F)	High OPEC imports	1.5	10.0	11.5

[a]Capital requirements shown here are additional to what is presently thought available and based on 40 sample LDCs.

A one percentage point increase in the growth rate of manufactures exports appears to save the LDCs about $750 million annually, mostly in the middle/high-income group.

Sensitivity tests undertaken with SIMLINK indicate that these trade-off effects are roughly linear when the variations are not extreme, and the combined effects are additive. Consequently, the combined effects of different 'packages' of policy measures can be deduced by adding together the incremental effects of each individual policy measure. For instance, the combined effect of higher manufactured goods exports, high OECD growth and low oil prices would have the cumulative effect of lowering capital requirements by $10.1 billion (4.0+3.1+3.0).

There are, of course, multiple combinations of policy changes that could

produce the same results, and the variations shown here are merely illustrative. Consequently, the sensitivity of the model to changes in OECD growth rates, capital flows and exports has been recast in terms of the amount necessary to raise the overall growth rate of the LDCs by one percentage point. This is summarized in table 7.

An increase of one percentage point in the LDC overall growth rate can be had by either increasing the OECD growth rate by one percentage point, raising capital flows by $6.7 billion per year, reducing the price of petroleum by $6.00 in 1980, increasing the LDC export of manufactures growth rate by 8.0 percentage points, or increasing the LDC share of OPEC imports by 8.7 percentage points. (Capital flows are expressed in current dollars, oil prices in 1974 dollars.) Though these magnitudes are somewhat inexact since they do not consider the distribution of the effects between low- and middle/high-income groups, they nevertheless indicate the scope of trade-offs in policy instruments.

Table 7
Sensitivity of policy instruments and the increase required to raise LDC growth rates by one percentage point.

Policy instrument	Measured in	Amount of change
GNP growth in OECD countries	Average growth rate 1974–80	+1.10
Capital flows to LDCs	Current $ billions/year	+6.7
Price of petroleum	Real 1980 price in 1974 $	−6.00
LDC exports of manufactures	Annual average growth rate	+8.0
LDC share of OPEC imports	Percentage of total OPEC imports in 1980	+8.7

5. Conclusions

The alternative simulations of the SIMLINK model illustrate the usefulness of the model in analyzing the prospects of the developing world and the impact of alternative policies of the OECD and OPEC countries. The sensitivity illustrations of the model are probably more useful than the actual absolute numbers projected, since the latter are undoubtedly subject to a certain range of error.

One main conclusion of the model appears to be that the slackening of growth in the OECD countries has proven to be more detrimental to the LDCs than the direct effects of the higher price of petroleum. Whether the indirect effects

of the higher price of petroleum have caused the lower growth rates in the OECD is, of course, outside the scope of this model. As a consequence, the LDCs are faced with the prospect of growth rates during the 1970s substantially below the level achieved in the previous decade, and below the targets suggested by the United Nations Development Decade II. The deterioration of the situation in the low-income countries is particularly critical, since the prospect for these countries is for little or no increase in per-capita output during the rest of the decade. Policies aimed at expanding LDC exports must be carefully chosen, since they are apt to benefit mostly the middle/high-income group, which has a less severe problem and has greater access to private capital markets. The low-income countries, in addition to having a more severe problem, have far fewer options, and are more dependent on positive policies in the OECD and OPEC countries for relief.

References

Ball, R.J., ed., 1973, The international linkage of national economic models (North-Holland, Amsterdam).

Bruton, H.J., 1969, The two-gap approach to aid and development: Comment, American Economic Review 59, 439–446.

Celasun, M. and F. Pinto, 1975, Energy prospects in OECD countries and the possible demand for OPEC oil exports to 1980: The CAP energy models, World Bank Staff Working Paper no. 219 (World Bank, Washington, D.C.).

Chenery, H.B. and A.M. Strout, 1966, Foreign assistance and economic development, American Economic Review 56, 680–733.

Fei, J.C.H. and G. Ranis, 1968, Foreign assistance and economic development: Comment, American Economic Review 58, 897–912.

Griffin, K.G. and J.L. Enos, 1970, Foreign assistance: Objectives and consequences, Economic Development and Cultural Change 18, 313–327.

Griliches, Z., 1967, Distributed lags: A survey, Econometrica 35, 16–49.

Hicks, N.L., 1975, The SIMLINK model of trade and growth for the developing world, World Bank Staff Working Paper no. 220 (World Bank, Washington, D.C.).

Nigeria: Options for Long-Term Development by Wouter Tims and others, published by The Johns Hopkins University Press, 1974

The Current Economic Position and Prospects of Peru by José Guerra and others, distributed by The Johns Hopkins University Press, 1973

Senegal: Tradition, Diversification, and Economic Development by Heinz Bachmann and others, distributed by The Johns Hopkins University Press, 1974

Turkey: Prospects and Problems of an Expanding Economy by Edmond Asfour and others, distributed by The Johns Hopkins University Press, 1975

Yugoslavia: Development with Decentralization by Vinod Dubey and others, published by The Johns Hopkins University Press, 1975

World Bank Staff Occasional Papers

Economic Evaluation of Vocational Training Programs by Manuel Zymelman, published by The Johns Hopkins University Press, 1976

A Development Model for the Agricultural Sector of Portugal by Alvin C. Egbert and Hyung M. Kim, published by The Johns Hopkins University Press, 1975

The Future for Hard Fibers and Competition from Synthetics by Enzo R. Grilli, distributed by The Johns Hopkins University Press, 1975

Public Expenditures on Education and Income Distribution in Colombia by Jean-Pierre Jallade, distributed by The Johns Hopkins University Press, 1974

Tropical Hardwood Trade in the Asia-Pacific Region by Kenji Takeuchi, distributed by The Johns Hopkins University Press, 1974

Methods of Project Analysis: A Review by Deepak Lal, distributed by The Johns Hopkins University Press, 1974

Road User Charges in Central America by Anthony Churchill, distributed by The Johns Hopkins University Press, 1972

Cost-Benefit Analysis in Education: A Case Study of Kenya by Hans H. Thias and Martin Carnoy, distributed by The Johns Hopkins Press, 1972

Other Publications

Size Distribution of Income: A Compilation of Data by Shail Jain, distributed by The Johns Hopkins University Press, 1975

India: The Energy Sector by P. D. Henderson, published by Oxford University Press, 1975

The Assault on World Poverty: Problems of Rural Development, Education, and Health, published by The Johns Hopkins University Press, 1975

Redistribution with Growth by Hollis Chenery, Montek S. Ahluwalia, C. L. G. Bell, John H. Duloy, and Richard Jolly, published by Oxford University Press, 1974

Population Policies and Economic Development: A World Bank Staff Report by Timothy King and others, published by The Johns Hopkins University Press, 1974

Prospects for Partnership: Industrialization and Trade Policies in the 1970s edited by Helen Hughes, published by The Johns Hopkins University Press, 1973

THE WORLD BANK
Headquarters
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433 U.S.A.
European Office
66, avenue d'Iéna
75116 Paris, France
Tokyo Office
Kokusai Building
1-1 Marunouchi 3-chome
Chiyoda-ku, Tokyo 100, Japan

World Bank reprints

No. 16. Hollis B. Chenery, "Restructuring the World Economy," *Foreign Affairs* [also available in Spanish as published in *El Trimestre Económico*]

No. 17. Helmut Schuster, "Transportation Planning Techniques: Problems and Prospects," *Kyklos*

No. 18. V. V. Bhatt, "Pattern of Income Distribution in India" [with P. D. Ojha], *Sankhyā* and "A Decade of Performance of Industrial Development Bank of India," *Commerce*

No. 19. Michael Sharpston, "International Sub-contracting," *Oxford Economic Papers*

No. 20. Hollis B. Chenery, "The Structuralist Approach to Development Policy," *American Economic Review*

No. 21. V. V. Bhatt, "Some Aspects of Financial Policies and Central Banking in Developing Countries," *World Development*

No. 22. Bela Balassa, "Reforming the System of Incentives in Developing Countries," *World Development*

No. 23. John H. Duloy and Roger D. Norton, "Prices and Incomes in Linear Programming Models," *American Journal of Agricultural Economics*

No. 24. P.B.R. Hazell and P. L. Scandizzo, "Market Intervention Policies When Production Is Risky," *American Journal of Agricultural Economics*

No. 25. Martin Karcher, "Unemployment and Underemployment in the People's Republic of China," *China Report*

No. 26. Luz Maria Bassoco and Roger D. Norton, "A Quantitative Approach to Agricultural Policy Planning," *Annals of Economic and Social Measurement*

No. 27. Efrain Friedmann, "Financing Energy in Developing Countries," *Energy Policy*

No. 28. Norman L. Hicks, "A Model of Trade and Growth for the Developing World," *European Economic Review*

No. 29. V. V. Bhatt, "On Technology Policy and its Institutional Frame," *World Development*

No. 30. Bela Balassa and Ardy Stoutjesdijk, "Economic Integration among Developing Countries," *Journal of Common Market Studies*

No. 31. Constantino Lluch and Ross Williams, "Cross Country Demand and Savings Patterns: An Application of the Extended Linear Expenditure System," *The Review of Economics and Statistics*

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Santiago, Chile

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Vol. IX, No. 1, marzo de 1964

NACIONES UNIDAS, Nueva York, 1964

CEPAL. BOLETÍN ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA VOL. IX. N. 1. PP. 1-62. AÑO 1964

AUGE Y DECLINACION DEL PROCESO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES EN EL BRASIL*

I. EL PROCESO DE SUSTITUCION DE LAS IMPORTACIONES COMO MODELO DE DESARROLLO RECIENTE EN AMERICA LATINA

A. Transformaciones del modelo de desarrollo en América Latina

1. Características del modelo de exportación

Si se hace un recuerdo rápido de las características principales del modelo tradicional de desarrollo "hacia afuera" de las economías latinoamericanas, se destacará con mayor claridad el contraste entre éste y el modelo de desarrollo reciente que a continuación se describe.

Ya es común insistir en la elevada importancia relativa del sector externo en las economías de exportación primaria, poniendo de relieve el papel desempeñado por sus dos variables básicas: las exportaciones como variable exógena a la cual obedece la gestación de una fracción importante del ingreso nacional y el crecimiento de éste, y las importaciones como un medio flexible para complementar las diversas clases de bienes y servicios que se necesitan para satisfacer una parte apreciable de la demanda interna. Esta expresión sintética, sin embargo, no permite distinguir la significación peculiar de ambos componentes en los países en vías de desarrollo. Así, pues, para evaluar correctamente el papel del sector externo en esos países, hay que cotejarlo con el que desempeñó históricamente en las economías "centrales". Con ello quedarán de manifiesto algunas de las características principales del modelo que se trata de analizar.

En el proceso de desarrollo europeo, el sector externo fue en general preponderante y desempeñó básicamente las dos funciones que quedan señaladas. De todos modos, incluso manteniendo un elevado nivel de abstracción, se pueden observar diferencias cualitativas considerables en la manera como actuaba ese sector en uno y otro tipo de economía.

Examínese ante todo el papel de las exportaciones en ambos casos.

En el primero (que es el caso de las economías centrales), por más que las exportaciones fueran un componente importante y dinámico de la formación del ingreso nacional, sin el cual no podría explicarse la expansión de éste, no les correspondía la responsabilidad exclusiva o siquiera primordial del crecimiento de la economía. En realidad, a esa variable exógena venía a juntarse una variable endógena de gran importancia, a saber, la inversión autónoma acompañada de innovaciones tecnológicas. La combinación de estas dos variables, la interna y la externa, permitía que el aprovechamiento de las oportunidades del mercado externo marchara paralelamente a la diversificación e integración de la capacidad productiva interna.

En cambio, en América Latina las exportaciones no sólo eran prácticamente el único componente autónomo del crecimiento del ingreso sino que el sector de exportación representaba el centro dinámico de toda la economía. Es verdad que su acción directa sobre el sistema, desde el punto de vista de la diversificación de la capacidad productiva, era forzosamente limitada en vista de la estrecha base sobre la cual reposaba: apenas uno o dos productos primarios. Por otra parte, sus posibilidades de influir sobre el resto del sistema dependían en la práctica de una serie de factores, entre los cuales es posible destacar el tipo de función productiva adoptado y el hecho de que el sector fuera o no un enclave de propiedad extranjera. En suma, el grado de difusión de la actividad exportadora sobre el ámbito económico de cada país estaba supeditado a la naturaleza del proceso productivo de esos bienes primarios y su mayor o menor efecto multiplicador y distribuidor del ingreso.

En términos generales, el desarrollo del sector de exportación dio lugar a un proceso de urbanización más o menos intenso, acompañando al cual se iban estableciendo industrias de bienes de consumo interno, tales como tejidos, calzado, vestuario, muebles, etc. Como se sabe, estas son industrias tradicionales de bajo nivel de productividad, que

* Este trabajo constituye la parte principal de un estudio realizado en el Centro de Desenvolvimiento constituido conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco Nacional do Desenvolvimento Economico (BNDE), en el Brasil. Se encuentra en la fase final de revisión y será publicado a mediados de año. Como toda investigación de su especie, es fruto del esfuerzo y las observaciones de muchas personas. Su dirección inicialmente estuvo a cargo del economista Charles Rollins. Después quedó bajo la responsabilidad de la economista Maria Conceição Tavares, a quien se deben la redacción y la estructura actuales. Para ello dispuso de la colaboración del personal superior del Centro y, en cuanto a la recopilación de antecedentes, de la de los señores Roberto Andrade y Elder Motta.

se encuentran en casi toda América Latina y que surgieron a impulso del mismo modelo primario-exportador.

Sin embargo, interesa señalar que esa reducida actividad industrial, unida al sector agrícola de subsistencia, era insuficiente para dar un dinamismo propio a la actividad interna. Así pues, el crecimiento económico quedaba supeditado básicamente al comportamiento de la demanda externa de productos primarios, de donde se sigue el carácter muy dependiente y reflejo de nuestras economías.

Por otra parte, el papel desempeñado por las importaciones era también cualitativamente distinto, así como era distinta su estructura. En las economías abiertas centrales, las importaciones se destinaban primordialmente a atender las necesidades de alimentos y materias primas que su gama de recursos naturales no les permitía producir por sí mismas de manera satisfactoria. En cambio en las economías latinoamericanas, además de tener que resolver en mayor o menor grado ese mismo problema, las importaciones debían cubrir categorías completas de bienes de consumo terminados y prácticamente la totalidad de los bienes de capital necesarios para el proceso de inversión generado por el crecimiento exógeno del ingreso. Así pues, el papel del sector externo, como mecanismo de reajuste entre las estructuras de la demanda y de la producción internas, asume también un carácter claramente distinto, al cual se debe en gran parte la modificación posterior de su modelo de desarrollo.

La esencia de la problemática del crecimiento "hacia afuera", típico de las economías latinoamericanas, está vinculada evidentemente a la forma de división internacional del trabajo que impuso el tipo de desarrollo de las economías avanzadas y de la cual se desprendía, para los países de la periferia, una repartición del trabajo social totalmente distinta.

En el caso de los países desarrollados no había, ni hay, una separación clara entre una capacidad productiva destinada a atender el mercado interno y una destinada a atender el mercado externo. No se puede distinguir un sector de exportación propiamente dicho: las manufacturas producidas tanto se exportan como se consumen en grandes cantidades dentro del mismo país; la especialización por ventura existente con miras al mercado externo se hace más bien por la diferenciación de los productos que por sectores productivos distintos.

Por el contrario, en la mayoría de los países de América Latina hay una clara división del trabajo social entre los sectores externo e interno de la economía. El sector de exportación era (y sigue siendo) un sector bien definido, generalmente de alta productividad y especializado en unos pocos productos, de los cuales apenas una parte reducida se consume internamente.[1] En cambio, el sector interno, con su baja productividad, era básicamente de subsistencia y sólo satisfacía una parte de las necesidades de alimentos, vestuario y vivienda del sector de la población incorporado monetariamente a los mercados consumidores.

Por otra parte, una elevada concentración de la propiedad de los recursos naturales y sobre todo del capital en el sector más productivo, el de exportación, originaba una distribución extremadamente dispareja del ingreso. De este modo, en tanto que el grueso de la población mostraba muy bajos niveles de ingreso, lo que prácticamente la colocaba al margen de los mercados monetarios, las clases dotadas de ingresos elevados ostentaban niveles y esquemas de consumo semejantes a los de los grandes centros europeos y atendidos en gran parte por las importaciones.

La combinación de un esquema dual de división del trabajo con una acentuada desigualdad en la distribución personal del ingreso se encontraba, pues, en la base de la tremenda disparidad entre la estructura de la producción y la composición de la demanda interna, cuyo reajuste se efectuaba por intermedio del mecanismo del comercio exterior. Esta es, en última instancia, la característica más resaltante del modelo primario-exportador para la comprensión de la modificación que vino después de la crisis.

2. La quiebra del modelo tradicional y la transición hacia un modelo nuevo

De 1914 a 1945 las economías latinoamericanas se vieron afectadas por crisis sucesivas de su comercio exterior, como resultado de veinte años de guerra, de depresión o de ambas cosas. Sin embargo, la prolongada crisis del decenio de 1930 puede mirarse como el punto crítico de ruptura del modelo de exportación primaria. La violenta baja de los ingresos de exportación produjo enseguida una disminución de cerca de un 50 por ciento en la capacidad de importación de la mayor parte de los países de América Latina, la cual, incluso después de su recuperación, no volvió en general a los niveles de antes de la crisis.[2]

Pese a haber sido fuerte el impacto sobre el sector externo de las economías latinoamericanas, éstas no quedaron sumergidas en una depresión prolongada como las economías desarrolladas. La profundidad del desequilibrio externo indujo a la mayor parte de los gobiernos a adoptar medidas de defensa del ingreso interno, anticipándose a la política económica compensatoria que sólo más tarde llegará a preconizarse en los países centrales. Tales medidas, que consistían sobre todo en restricciones y control de las importaciones, elevación del tipo de cambio y compra o financiación de los excedentes, iban encaminadas más bien a servir de defensa contra el desequilibrio externo que a estimular la actividad interna. Sin embargo, el proceso de industrialización que se inició entonces encontró indudablemente su apoyo en el mantenimiento del ingreso interno que resultó de aquella política.

A continuación se verá en líneas generales de qué manera se produjo la transición hacia el nuevo modelo de desarrollo orientado "hacia adentro".

Habiéndose sostenido en mayor o menor grado el nivel de la demanda preexistente y habiéndose reducido violentamente la capacidad de importación, quedaba deshecha la posibilidad de un reajuste "ex-ante" entre las estructuras de producción y de demanda interna por medio del comercio exterior. El reajuste "ex-post" se produjo a través de un incremento sustancial de los precios relativos de las importaciones, lo que creó un estímulo considerable para la producción interna sustitutiva. Utilizando, incluso en exceso, la capacidad instalada de producción, fue posible reemplazar una parte de los bienes que antes se importaban. Más adelante, mediante una redistribución de fac-

[1] Una de las pocas excepciones es la Argentina, donde esa división no es tan clara y donde una parte considerable de la producción de los productos principales de exportación también se consume internamente. Con todo, subsiste la característica básica en lo relativo a la especialización del sector de exportación, y son igualmente válidas las consideraciones que siguen.

[2] Véase la abundante literatura de la CEPAL al respecto, en particular el *Estudio Económico de América Latina 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 51.II.G.1.

tores y en especial del recurso escaso, las divisas, se utilizó la capacidad disponible de importación para obtener del exterior los bienes de capital y las materias primas indispensables a la instalación de nuevas unidades de producción destinadas a continuar el proceso de sustitución.

No vale la pena extenderse en la descripción de la dinámica de este proceso, que será objeto de atención especial más adelante. Lo que sí queremos recalcar es que él corresponde o implica, en realidad, la vigencia de un nuevo modelo de desarrollo.

El primer punto que se debe señalar al respecto es la modificación de las variables dinámicas de la economía. Hubo una pérdida de importancia relativa del sector externo en el proceso de formación del ingreso nacional y, al mismo tiempo, un aumento de la participación y el dinamismo de la actividad interna.

La importancia de las exportaciones como variable exógena del crecimiento cedió el paso a la variable endógena, la inversión, cuyo monto y composición pasaron a ser decisivos para la continuación del proceso de desarrollo.

Esto no significa que el sector externo haya dejado de desempeñar un papel destacado en nuestros países; sólo hubo una modificación de sus funciones. En vez de ser el factor a que obedece directamente el crecimiento del ingreso por medio del aumento de las exportaciones, su contribución pasó a ser decisiva en la diversificación de la estructura productiva mediante las importaciones de equipo y materias intermedias.

Así se comprende la posibilidad de obtener una tasa razonable de inversión —y, por lo tanto, de crecimiento— incluso en condiciones de estancamiento o reducción temporal del poder de compra de las exportaciones, con tal que se pueda modificar la composición de las importaciones disminuyendo las no esenciales para dar mayor lugar a los bienes de capital e intermedios.

Hay otros aspectos que conviene destacar para comprender la naturaleza del nuevo modelo de desarrollo en América Latina.

En primer lugar se puede considerar que las transformaciones de la estructura productiva prácticamente se circunscribieron al sector industrial y a las actividades conexas, sin modificar apreciablemente (y a veces nada) la condición del sector primario, inclusive por cierto, las actividades tradicionales de exportación.

De aquí provienen dos circunstancias a las que habrá oportunidad de referirse más adelante. Una de ellas es la preservación de una base exportadora precaria y sin dinamismo, que es una de las causas del crónico estrangulamiento externo. La otra es el carácter "parcial" de la mutación ocurrida en el sistema económico y al consiguiente aparición de un nuevo tipo de economía dual.

En segundo lugar resalta el hecho, ya suficientemente divulgado de que los nuevos sectores dinámicos aparecen y se expanden en el marco restricto de los mercados nacionales, lo que determina el carácter "cerrado" del nuevo modelo.

Si se examinan desde un ángulo amplio las características apuntadas, podría decirse que la mudanza en la distribución del trabajo social (o los recursos) que involucra el proceso de industrialización tal como se presentó en la región, no fue de la mano con alguna transformación equivalente de la división internacional del trabajo. Esta última, en lo fundamental no varió, al menos en lo que se refiere a las especializaciones de las economías industriales y a las subdesarrolladas en el intercambio mundial. En realidad, los únicos cambios sensibles han tenido lugar en el comercio *entre* las naciones "centrales".

En el fondo, muchas inquietudes y campañas actuales, como las expresadas en torno de la integración regional latinoamericana o la conferencia mundial de comercio de las Naciones Unidas, están centradas o postulan nuevos esquemas en la división extra-nacional del trabajo, o los recursos, que corresponda a los cambios internos y a las necesidades de dinamizar el crecimiento de los países subdesarrollados con el refuerzo de un mayor comercio exterior.

En suma, el "proceso de sustitución de las importaciones" puede entenderse como un proceso de desarrollo "parcial" y "cerrado" que, respondiendo a las restricciones del comercio exterior, procuró repetir aceleradamente, en condiciones históricamente distintas, la experiencia de industrialización de los países desarrollados.

3. Naturaleza y evolución del estrangulamiento externo[3]

Por constituir la pérdida de dinamismo del sector externo una característica dominante en el modelo de sustitución de las importaciones y por hallarse realmente presente en casi todas las economías latinoamericanas, vale la pena detenerse en el examen de este problema.

En primer lugar es útil hacer una distinción entre las dos formas principales en que se manifiesta el estrangulamiento exterior, a saber: una de carácter "absoluto" que corresponde a una capacidad para importar estancada o declinante y otra de carácter "relativo", que se identifica con una capacidad para importar que crece lentamente, a un ritmo inferior al del producto. La primera forma de estrangulamiento está generalmente relacionada con las contracciones del comercio internacional por que han pasado los productos primarios. La segunda, a su vez, está asociada a las tendencias de largo plazo de las exportaciones de los mismos.

Aunque las vicisitudes y comportamiento del sector externo latinoamericano están por demás documentados, para los fines del análisis posterior, es preciso recapitular brevemente algunos antecedentes principales en la experiencia regional.

Hasta la terminación de la segunda guerra mundial, ni el quántum ni el poder adquisitivo de las exportaciones habían vuelto al nivel de antes de la gran crisis. Después de la guerra, el poder adquisitivo de las exportaciones mejoró en términos absolutos debido a un aumento del quántum exportado y a un período de mejoramiento de la relación de intercambio entre 1949 y 1954. A partir de 1954, exclusión hecha de Venezuela, el poder adquisitivo de las exportaciones de los demás países se mantuvo estancado e incluso tendió a descender en los últimos años, como resultado del menoscabo de la relación de intercambio.

Si se compara la evolución del ingreso y del poder adquisitivo por habitante de las exportaciones, queda más en claro el fenómeno de la no recuperación del sector externo en términos relativos. Desde 1928-29 hasta 1960, al paso que el ingreso medio por habitante de la región

[3] Los antecedentes de esta sección están basados en las siguientes fuentes: "Estudio económico de la CEPAL de 1949"; "Inflación y crecimiento: resumen de la experiencia en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII (1962) pp. 25 *ss.*, y *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (E/CN.12/680).

se elevó en más de un 60 por ciento, el poder adquisitivo por habitante de las exportaciones descendió en más de un 50 por ciento. Incluso en los años 1950 y 1951, que fueron los más favorables de la postguerra para nuestras exportaciones, el poder adquisitivo por habitante siguió siendo inferior en un 23 por ciento al nivel de antes de la crisis.

Semejante estrangulamiento del sector externo y el consiguiente proceso más o menos intenso de sustitución de las importaciones se tradujo por una baja del coeficiente de las importaciones en nuestras economías. Las importaciones, que antes de la gran crisis representaban el 28 por ciento del ingreso conjunto de América Latina, han constituido recientemente una proporción relativamente pequeña (12 por ciento), mientras que ya en el período de 1945-49 representaban apenas cerca del 15 por ciento.

Para establecer las relaciones entre esta evolución del sector exterior y las alternativas del proceso de sustitución de importaciones es útil distinguir tres períodos que marcan fisonomías características en esas relaciones.

El primer período, que va desde la gran crisis hasta el fin de la segunda guerra mundial, transcurrió con reducciones severas, globales o específicas, de la capacidad para importar en diversas coyunturas. Por consiguiente, se trata de un período en que las restricciones del sector externo tuvieron un carácter "absoluto", lo que exigió un esfuerzo de sustitución bastante acentuado en casi todos los países de la región, traducido en una baja considerable del coeficiente general de las importaciones. Esta primera fase se caracterizó sobre todo por la sustitución de los bienes no duraderos de consumo final. En algunos países grandes, entre los cuales se cuenta el Brasil, según veremos, se avanzó hasta la categoría de las materias intermedias y los bienes de capital.

El segundo período, que abarca el primer decenio después de la guerra, transcurrió en condiciones de menores limitaciones de la capacidad para importar. El crecimiento del poder adquisitivo de las exportaciones, aunque insuficiente para devolver al sector externo su importancia relativa anterior, permitió, sin embargo, una aceleración considerable del dinamismo de la economía al conjugarse la expansión de la actividad interna con el mejoramiento de las condiciones del sector de exportación.

En realidad, durante este período, para la mayor parte de los países de América Latina la orientación del crecimiento volvió a ser "hacia afuera" más bien que "hacia adentro", ya que descansó en mayor grado en el mejoramiento del poder adquisitivo de las exportaciones que en la sustitución de las importaciones. Sin embargo, en unos pocos países, por ejemplo, el Brasil, se produjo un aprovechamiento de esa situación relativamente favorable del sector externo para aplicar el proceso de industrialización. De ese modo el "proceso de sustitución" avanzó considerablemente hasta alcanzar algunas categorías de bienes duraderos de consumo mientras continuaba teniendo lugar en otras categorías relacionadas con productos semielaborados y bienes de capital.

De todos modos, dentro de los tres decenios de que se trata, este fue el período de mayor crecimiento para la América Latina en su conjunto,[4] y, en gran parte, sólo fue posible por haber crecido el poder adquisitivo de las exportaciones con gran rapidez, aunque menos que el producto. (Esto significa que las limitaciones emanadas del sector externo apenas tuvieron un carácter "relativo".)

A partir de 1954, las condiciones externas volvieron a ser francamente restrictivas (excepción hecha de los países productores de petróleo), y la capacidad de la región para importar tendió de nuevo al estancamiento. La mayor parte de los países no pudo mantener su ritmo de desarrollo por la vía de la sustitución de las importaciones. Prácticamente, sólo México y el Brasil pudieron continuar su expansión industrial con un ritmo considerable. El Brasil hasta consiguió acelerar su tasa de crecimiento, por una serie de circunstancias que se examinarán en la parte específica del estudio, si bien no pudo hacerlo sin aumentar considerablemente el desequilibrio de su balance de pagos.

[4] Véase *El Desarrollo económico de América Latina en la postguerra*, (E/CN.12/659/Rev.1) Publicación de las Naciones Unidas. No. de venta 64.II.G.6.

B. Las diversas acepciones del término "sustitución de las importaciones"

El término "sustitución de las importaciones" se emplea muchas veces en una acepción simple y literal, en el sentido de una disminución o desaparición de ciertas importaciones que quedan sustituidas por la producción interna.

Entendida de esta manera, la expresión hace perder de vista la naturaleza del fenómeno anteriormente descrito e incluso provoca una mala inteligencia de la dinámica del referido proceso.

En realidad, el término "sustitución de las importaciones", adoptado para designar el nuevo proceso de desarrollo de los países subdesarrollados, es poco feliz porque da la impresión de que consiste en una operación simple y limitada de retirar o disminuir componentes de la gama de importaciones para sustituirlos por productos nacionales. La extensión de este criterio simplista podría inducir a creer que el objetivo "natural" sería el de eliminar *todas* las importaciones, esto es, llegar a la autarquía.[5]

Sin embargo, nada tan alejado de la realidad como este desiderátum. En primer lugar, porque el proceso de sustitución no se propone disminuir el quántum de la importación global; la disminución, cuando se produce, viene impuesta por las restricciones del sector externo y no de propósito. De estas restricciones (absolutas o relativas) se origina la necesidad de producir internamente algunos bienes que antes se importaban. Por otra parte, en lugar de esos bienes sustituidos aparecen otros y, a medida que el proceso avanza, esto crea un aumento de la demanda derivada de importaciones (de productos intermedios y bienes de capital) que puede dar lugar a una mayor dependencia del exterior, en comparación con las primeras fases del proceso de sustitución.

Aclarado este posible equívoco, conviene examinar mejor los problemas analíticos que pueden presentarse cuando se entiende la sustitución de las importaciones en un sentido restringido, esto es, de una disminución absoluta o relativa de ciertos grupos de productos de la gama. Véanse algunos ejemplos en que eso no se verifica o en que, incluso si ocurre tal disminución, la esencia del fenó

[5] Este punto de vista ha sido formulado por algunos teóricos, como el profesor Rottenberg, de Chicago, al recalcar los "peligros a que conduce una política de sustitución de las importaciones". Véase Simón Rottenberg, *Reflexiones sobre la industrialización y el desarrollo económico*, edición de la Universidad Católica de Santiago de Chile.

meno queda oculta detrás de semejante sustitución "aparente".

El primer ejemplo que se podría presentar es la hipótesis extrema de no haber modificación en la composición de las importaciones, tanto en términos absolutos como relativos, o sea, que no se estén modificando ni el quántum ni la participación de los principales grupos de productos que entran en la gama. En este caso, no habría sustitución "aparente o visible", aunque podría estar ocurriendo un proceso vigoroso y efectivo de "sustitución" mediante el aumento de la participación nacional en una oferta interna creciente, lo que se traduce en una disminución del coeficiente de importación de la economía.

Otro tipo de problema es el que se origina con la aparición de nuevos productos en el mercado internacional, lo que hace difícil el análisis comparado de la gama de importaciones en períodos distintos. Así, por ejemplo, después de la segunda guerra mundial surgieron nuevos bienes de consumo duradero que nada tenían que ver con la naturaleza de los productos importados anteriormente. En consecuencia, la formación interna de una industria dedicada a producir esos bienes no puede considerarse, en sentido estricto, como una "sustitución" en relación a las importaciones del período de preguerra. En tal caso, lo que ocurre es evidentemente una continuación del proceso general antes descrito, o sea, una reorientación de los factores productivos que corresponde a una nueva modificación del esquema de división del trabajo social de la economía.

Otro caso muy frecuente en los países de América Latina, sobre todo en el último decenio, es la disminución de las importaciones de los productos considerados como no esenciales (ciertas categorías de bienes de consumo duradero y no duradero), de resultas de una política cambiaria discriminatoria adoptada para ajustar el nivel general de las importaciones a la capacidad efectiva para importar.

A consecuencia de esas restricciones, empieza a haber un estímulo para la producción interna de esos bienes. Es evidente que, en estas condiciones, la sustitución "real" se produce *después* de la sustitución "aparente" ocurrida en la pauta de importaciones. Incluso en este caso, hay productos que no llegan a quedar sustituidos efectivamente (porque no existe un mercado suficiente, o los recursos necesarios para producirlos internamente, o bien ni lo uno ni lo otro) y cuya disminución dentro de la gama se debe exclusivamente a los controles. Una vez liberalizados éstos, las importaciones de esos bienes volverán automáticamente a subir, fuera de que también podrán subir las de otros bienes cuyas condiciones de producción interna no sean competitivas con las del exterior, a menos que se encuentren amparadas contra la competencia externa (mediante una protección arancelaria elevadísima o por otros instrumentos discriminatorios).

Por último, es preciso no olvidar el caso bastante obvio, aunque no por eso siempre comprendido, de que la sustitución "real o efectiva" es generalmente mucho menor que la "aparente" vista a través de la disminución de ciertas importaciones. Así, por ejemplo, cuando se sustituyen productos finales aumenta, en consecuencia, la demanda de insumos básicos y materias intermedias (no todos producidos necesariamente en el país), se pagan servicios técnicos y de capital, etc. En el fondo, la producción de un bien determinado sólo "sustituye" una parte del valor agregado que antes se creaba fuera de la economía. Como ya se señaló, esto puede aumentar en términos dinámicos la demanda derivada de importaciones en un grado superior a la economía de divisas que se obtiene con la producción sustitutiva.

La finalidad de estas breves consideraciones no fue únicamente la de mostrar el riesgo de una interpretación estricta del término "sustitución de las importaciones", sino también poner de relieve algunas características del proceso mismo que quedan ocultas detrás de esa designación y a veces hasta parecen entrar en conflicto con ella.

Hechas estas consideraciones, se pasa al análisis de la dinámica de ese proceso, que se seguirá denominando "sustitución de las importaciones" por ser éste el nombre consagrado en la literatura sobre el desarrollo económico de los países de América Latina y, sobre todo, en los trabajos de la CEPAL. Sin embargo, queda entendido que esta designación se aplicará en adelante, en un sentido lato, para caracterizar un proceso de desarrollo interno que se produce y se orienta bajo el impulso de restricciones externas y se manifiesta primordialmente a través de una ampliación y diversificación de la capacidad de producción industrial.

C. La dinámica del proceso de sustitución de las importaciones

En esta sección se trata de analizar teóricamente, en un elevado plano de abstracción, las características principales que ofrece la dinámica de lo que se entiende por proceso de sustitución de las importaciones en sentido amplio, como también de los problemas de naturaleza externa e interna que van surgiendo a medida que dicho proceso se desenvuelve.

La dinámica del proceso de desarrollo mediante la sustitución de las importaciones puede atribuirse, en síntesis, a una serie de reacciones frente a las situaciones creadas por el estrangulamiento del sector externo, a través de las cuales la economía se va haciendo cuantitativamente menos dependiente del exterior y va modificando cualitativamente la naturaleza de esa dependencia. A lo largo de ese proceso, del cual resulta una serie de modificaciones estructurales de la economía, se van manifestando aspectos sucesivos de una contradicción básica inherente entre las necesidades de crecimiento y la barrera que representa la capacidad para importar. Se procura mostrar cuál es la mecánica de la superación de algunos de esos aspectos, llegando a la conclusión de que los problemas de naturaleza externa e interna tienden a aumentar de volumen hasta el punto de frenar el dinamismo del proceso.

1. Reacción a los problemas del desequilibrio externo

La iniciación del proceso está históricamente vinculada a la gran crisis mundial del decenio de 1930, pero para fines estadísticos se podría considerar como punto de partida cualquier situación de desequilibrio externo duradero que rompiese el ajuste entre la demanda y la producción, descrito al tratar del modelo tradicional de exportación.

En su primera fase, se trata, por lo tanto, de satisfacer la demanda interna existente, no afectada por la crisis del sector exportador y sostenida o no por el gobierno.

Las posibilidades de expansión de la oferta interna se

sitúan en tres frentes, a saber: una mayor utilización de la capacidad productiva ya instalada; una producción de bienes y servicios relativamente independientes del sector externo (por ejemplo, servicios gubernamentales); y la instalación de unidades productivas para sustituir los bienes anteriormente importados.

La primera posibilidad se agota con la saturación de la capacidad existente en la economía. Una parte de la segunda y la última pasan a estar íntimamente relacionadas y constituyen la espina dorsal del proceso de desarrollo "hacia adentro" que se ha denominado de sustitución de las importaciones.

Normalmente, la sustitución se inicia por la vía más fácil de la producción de bienes de consumo terminados, no sólo porque la tecnología empleada en ella es, por lo general, menos compleja y de menor intensidad de capital, sino principalmente porque para ellos hay una mayor reserva de mercado, ya sea existente de antemano, ya sea provocada por la política de comercio exterior adoptada como medida de defensa.

Se verá ahora de qué modo la propia expansión de la actividad interna, correspondiente a esta primera fase, engendra la necesidad de seguir adelante con el proceso de desarrollo.

Por una parte, la instalación de unidades industriales para producir internamente los bienes de consumo final que antes se importaban tiende a expandir el mercado interno de esos mismos bienes, no sólo por el crecimiento del ingreso[6] ocasionado por el proceso de inversión, sino por la inexistencia de restricciones internas análogas a las que limitaban las importaciones de esos productos. Por otra parte, la producción de éstos, como ya se vio, sólo sustituye una fracción del valor añadido que antes se creaba fuera de la economía. En consecuencia, la demanda derivada de importaciones de materias primas y otros insumos crece rápidamente y tiende a sobrepasar las disponibilidades de divisas.

Por consiguiente, así se caracteriza, por primera vez, una de las fases de la ya mencionada contradicción interna del proceso entre su finalidad que es el crecimiento del producto (de lo cual se sigue la necesidad de elevar las importaciones, a lo menos hasta cierto punto) y las limitaciones de la capacidad para importar.

Como reacción a este problema viene una nueva ola de sustituciones, para lo cual se hace necesario reducir algunas importaciones menos necesarias, liberando así las divisas indispensables para la instalación y funcionamiento de las nuevas unidades de producción. Una vez más, con el crecimiento del producto y del ingreso, se produce en mayor o menor medida el fenómeno anteriormente descrito.

En la superación continua de estas contradicciones estriba la esencia de la dinámica del proceso de sustitución de las importaciones. Teóricamente, el proceso podría continuar mediante una selección rigurosa del empleo de las divisas, hasta un punto en la división del trabajo con el exterior que correspondiese al aprovechamiento máximo de los recursos internos existentes.[7]

En realidad, sin embargo, a medida que el proceso adelanta a través de sucesivas reacciones a la "barrera externa", se va haciendo cada vez más difícil y costoso de proseguir, no sólo por motivos de orden interno (dimensiones del mercado, tecnología, etc.) sino porque, dadas las limitaciones de la capacidad para importar, la gama de las importaciones tiende a hacerse extremadamente rígida antes que el proceso de desarrollo alcance suficiente autonomía por el lado de la diversificación de la estructura de producción.

En la próxima sección se analizarán los factores de orden interno a que se ha hecho referencia. Se verá ahora, con algo más de detalle, de qué modo la dinámica de la sustitución se refleja en la estructura de las importaciones y cuáles son las consecuencias que se siguen de ello para la continuidad del proceso.

2. Las modificaciones de la estructura de las importaciones y la mecánica de la sustitución

En las primeras fases del proceso de sustitución, la selección de las nuevas líneas de producción se hace a la luz de la demanda interna existente de aquellos elementos de la gama más fáciles de sustituir, que son, como ya se vio, los bienes de consumo terminados.

Este cambio en la orientación de la actividad interna se refleja en la composición de las importaciones a través de una disminución de la parte correspondiente a los bienes de consumo final en la gama y un aumento de la correspondiente a los productos intermedios.

Sin embargo, pasadas las primeras fases de la industrialización, el mantenimiento de una estructura de importaciones sin grandes modificaciones en la posición relativa de los tres grandes grupos (bienes de consumo, productos intermedios y bienes de capital) puede significar que se esté consiguiendo sustituir simultáneamente en varias categorías, aunque con diversa intensidad en ciertos grupos de productos de acuerdo con las condiciones específicas de cada país y con la etapa de desarrollo en que se encuentre.

Esto no significa evidentemente que no haya una modificación en la composición de las importaciones; por el contrario, ésta irá cambiando dentro de cada grupo con tanta mayor rapidez cuanto más acelerado sea el proceso de sustitución. Sin embargo, para garantizar la continuidad del proceso, las sustituciones deben encadenarse de modo que no haya una superposición de puntos máximos de demanda de importaciones que den origen a un estrangulamiento interno prolongado. El comportamiento de las diversas series históricas de importación debe, pues, traducirse gráficamente por una serie de parábolas desfasadas que corresponden a las salidas y entradas alternadas de nuevos productos en la gama.

La posibilidad de mantener cierta flexibilidad en la estructura de las importaciones, en condiciones de limitación de la capacidad para importar, reposa en la construcción a la brevedad posible de ciertos eslabones de la cadena productiva que poseen importancia esencial para llevar avante el proceso. En otras palabras, la posibilidad de seguir sustituyendo depende del tipo de sustituciones previamente realizadas.

Si, por ejemplo, sólo continuaran sustituyéndose las categorías de bienes finales de consumo, la gama podría llegar a quedar prácticamente limitada a las importaciones necesarias para el mantenimiento de la producción corriente, sin dejar margen suficiente para la entrada de nuevos productos y, sobre todo, de los bienes de capital

[6] La mayor o menor expansión del consumo relacionada con el crecimiento del ingreso depende evidentemente de la elasticidad-ingreso de los productos.

[7] La no existencia a lo menos de algunos recursos naturales impide considerar, ni siquiera teóricamente, la posibilidad de avanzar hacia la autarquía.

indispensables para la expansión de la capacidad de producción. Para evitar que ocurra tal cosa, es indispensable que se comience bastante pronto la sustitución en categorías nuevas, especialmente en productos intermedios y bienes de capital, antes que la rigidez excesiva de la gama comprometa la continuidad misma del proceso.

La sustitución de los productos intermedios y otros semielaborados ofrece la característica importante, desde el punto de vista de las restricciones internas, de ser relativamente modestos los elementos importados que se requieren para la continuación de su producción corriente. Esto obedece a dos motivos fundamentales. El primero es que una parte de las materias primas necesarias para su elaboración puede encontrarse dentro del propio país, consistiendo la parte importada en productos brutos, o poco elaborados, de bajo valor unitario. El segundo es que, en forma contraria a los bienes de consumo, el mercado interno de este tipo de bienes no tiende a crecer abruptamente por el simple hecho de que empiecen a producirse internamente. Probablemente, el mayor gasto de divisas se hará de una vez por todas con la adquisición del equipo necesario para la instalación de las unidades productoras.

Sin embargo, en este sector de la producción intermedia existe un lapso bastante considerable entre la decisión de invertir en determinado ramo y la puesta en marcha del proyecto. En consecuencia, si sólo se piensa en sustituir esos productos una vez que se hayan convertido en elementos significativos de la gama, es casi seguro que la aceleración de su demanda (derivada), unida al hiato temporal de la oferta interna, se traducirá por un aumento considerable de las importaciones, susceptible de sobrepasar las disponibilidades de divisas del país.

Hay algunas analogías entre lo que se dice, sobre todo en el último párrafo, acerca de la producción intermedia y la de ciertas categorías de bienes de capital. El comienzo de su producción lo antes posible tiene, además, la ventaja estratégica de permitir cierto grado de independencia al proceso de desarrollo interno en relación con las restricciones externas.

Resumiendo, se puede decir que, en las condiciones del modelo de sustitución de las importaciones, es prácticamente imposible que el proceso de industrialización se dé desde la base hacia la cúspide de la pirámide productiva, esto es, que parta de los bienes de consumo menos elaborados y avance lentamente hasta llegar a los bienes de capital. Es menester (usando un lenguaje figurado) que el "edificio" se construya simultáneamente en varios pisos, cambiando sólo el grado de concentración en cada uno de ellos de un período a otro.

Salta a la vista que el logro de este objetivo plantea una serie de problemas de todo orden, cuya solución exige un encadenamiento de circunstancias bastante favorable. Sólo se mencionarán dos tipos de problemas, uno de naturaleza interna y uno de naturaleza externa, cuya pertinencia justifica que se les dé relieve especial.

El primero de ellos guarda relación con la selección de las categorías de productos de sustitución. En vista de lo que se expuso antes, parece evidente que esa selección no puede hacerse de acuerdo a una visión estática del mercado interno, de la estructura de las importaciones existente en un momento dado, o de uno y otra. Esto significa, por una parte, que no todas las inversiones pueden ser inducidas sólo por la demanda presente, y presupone, por otra, una capacidad de previsión y de decisión autónoma que sólo puede esperarse del estado y a veces de algunos raros empresarios innovadores.[8]

Las llamadas "inversiones de base", por ejemplo, difícilmente se efectuarán con la anticipación necesaria como no sea mediante decisiones gubernamentales, ya sea promoviéndolas directamente, ya sea estimulando y amparando la iniciativa privada con medidas de carácter financiero o de otra naturaleza.

Entre las propias inversiones inducidas por el mercado, hay muchas que nada tienen de "espontáneo"[9] ya que su aparición se debe, en gran parte, a decisiones de política económica, sobre todo de comercio exterior (política cambiaria y arancelaria), las cuales al modificar, a veces violentamente, el sistema de precios relativos, orientan (conscientemente o no) las transformaciones de la capacidad de producción.

El otro orden de problemas a que se ha hecho referencia guarda relación con la naturaleza de las limitaciones del sector externo. Es obvio que, en condiciones de estancamiento "absoluto" de la capacidad para importar, difícilmente podrá producirse una aceleración industrial suficiente para mantener un ritmo rápido de crecimiento. Las elevadas tasas de formación de capital y la composición de las inversiones que se requieren para una rápida diversificación e integración del mecanismo productivo, exigen que las limitaciones del sector externo sean a lo más relativas, esto es, que haya alguna expansión de las importaciones, aunque sea a un ritmo inferior al del crecimiento del producto. Esto puede obtenerse mediante un aumento del poder de compra de las exportaciones, acompañado o no de una entrada autónoma o compensatoria de capital extranjero.

Como se verá más adelante, en el caso brasileño, los dos órdenes de problemas señalados alcanzaron, en el pasado reciente, soluciones relativamente favorables.

3. Los factores condicionantes internos del proceso

Hasta aquí se ha examinado el modelo de desarrollo de las economías latinoamericanas desde el punto de vista de la dinámica de la sustitución de las importaciones, en lo que respecta a los diversos tipos de problemas y reacciones que planteaban sus limitaciones externas.

Volviendo "hacia adentro", se verán ahora los factores condicionantes del proceso que surgen de algunas de sus características internas. Hay tres órdenes de factores que, tarde o temprano, se transforman en problemas serios al continuarse el desarrollo económico por la vía de la sustitución de las importaciones y que, por otra parte, constituyen causas de las deformaciones que el proceso ha presentado históricamente en los países de América Latina. Esos factores son: *el tamaño y estructura de los mercados nacionales, la naturaleza de la evolución tecnológica y la constelación de recursos productivos*. Los tres, como es evidente, poseen múltiples aspectos íntimamente relacionados, de modo que sólo un análisis exhaustivo y siste-

[8] El término está empleado en el sentido que le da Schumpeter. Aunque no se niegue, pues, la existencia en algunas de las economías latinoamericanas de una considerable capacidad empresarial que está en condiciones de responder adecuadamente a los estímulos del mercado, a las decisiones de la política económica gubernamental, o a ambos, parece lícito considerar rara la del tipo "innovador", capaz de una visión de largo alcance que vaya al encuentro de las oportunidades existentes en la apertura de nuevas líneas de actividad productiva.

[9] En el sentido de que resulten del "libre" juego de las fuerzas del mercado.

mático de sus interacciones podría proporcionar una visión, al mismo tiempo global e íntima, de la problemática del desarrollo económico en nuestros países.

a) Comiéncese por el análisis de los problemas que puede plantear el tamaño y la estructura del mercado interno.

Ya se vio que el proceso de industrialización sólo se realizó en América Latina en escala nacional, dadas las condiciones de división internacional del trabajo que prevalecían en la época de su iniciación y que no se han modificado apreciablemente.

Para sobrepasar ese obstáculo, los países más grandes pudieron apoyarse en su mercado interno y proceder a desarrollar sobre la vieja estructura de producción primaria un moderno sector secundario, readaptando y modernizando el sector de servicios orientado hasta entonces a las actividades de exportación. Sin embargo, la magnitud y diversificación de los nuevos sectores estaban condicionados a las dimensiones y composición de la demanda interna y a su evolución posterior. A su vez, éstas dependen del nivel y distribución del ingreso, actual y futuro.

Dada la distribución del ingreso que existía cuando se inició el proceso de sustituciones, la nueva orientación del sistema productivo debió dirigirse, de preferencia, a atender la demanda no satisfecha de importaciones de los grupos de ingresos más elevados. Si bien este factor podía ser favorable para la diversificación industrial, considerada la correspondiente variedad de la demanda de aquellas clases, por otra parte representaba inconvenientes obvios del punto de vista de la estructura de costos y de la concentración económica.

En efecto, si las dimensiones absolutas del mercado nacional ya eran relativamente reducidas,[10] fácil es imaginar lo que representa, desde el punto de vista de lo que podría llamarse escalas económicas, el tener que satisfacer una multitud de requerimientos por bienes y servicios en que cada uno, aisladamente, componía una pequeñísima fracción del mercado global.

De esta misma realidad deriva la inclinación hacia una inevitable concentración de las actividades económicas, por cuanto no podría imaginarse una multiplicidad de empresas que, en afán competitivo, se establecieran en condiciones de rentabilidad para disputar mercados específicos tan minúsculos, salvo en ciertas áreas de bienes de consumo.

Además, los problemas señalados tienden a agravarse a medida que el proceso de industrialización avanza para nuevas categorías de producción más complejas, ya que cuando se entra en cierto tipo de industrias mecánicas o de producción intermedia, por ejemplo, la escala exigida tiende a ser muy grande con respecto al tamaño relativo del mercado.

Véase ahora de qué manera el desarrollo del proceso de industrialización por la vía de la sustitución de las importaciones da lugar a una expansión del propio mercado interno, y de qué tipo es esa expansión.

En tanto que la sustitución ocurría en categorías de bienes de consumo no duraderos, o de ciertos productos intermedios o bienes de capital en que la tecnología adoptada exigía una densidad de capital poco elevada, el "módulo" de la inversión, además de ser multiplicador del ingreso tendía a ser fuertemente multiplicador del empleo. De este modo la ampliación de mercado se producía por dos vías, tanto por la elevación de ingresos de los grupos de altas rentas como por la incorporación al consumo de bienes y servicios industriales y conexos de los asalariados desplazados hacia los nuevos sectores dinámicos, lógicamente con remuneraciones más elevadas. Sin embargo, a medida que se avanza en el proceso de sustitución y se entra, sobre todo, en las categorías de bienes duraderos de consumo, el crecimiento relativo del mercado tiende a producirse principalmente en forma vertical, esto es, utilizando el poder de compra de las clases de elevados ingresos. Esto se debe a dos motivos fundamentales: 1) la alta densidad de capital por unidad de producto impide la absorción de grandes cantidades de fuerza de trabajo; 2) el alto valor unitario de los bienes producidos sólo permite la incorporación a los mercados consumidores de capas reducidas de población.

De este modo, aunque la formación de nuevos sectores productivos da a la economía un gran dinamismo bajo el aspecto de crecimiento del ingreso y acelera el proceso de sustitución de las importaciones, no es menos cierto que emerge una seria desproporción entre la capacidad productiva de empresas o sectores montados a una escala que se ajusta a los requerimientos de los mercados de masas de los países desarrollados y la dimensión efectiva del mismo en un país subdesarrollado.

b) Se examinarán ahora los problemas planteados por la naturaleza de la tecnología moderna en relación al proceso de sustitución de las importaciones.

Uno de los aspectos que más se han acentuado es que los países en vías de desarrollo importan una tecnología que fue concebida para las economías "centrales", en armonía con su constelación de recursos que es totalmente diversa de la de aquéllos. La necesidad de importar esa tecnología obedece al propio carácter sustitutivo de la industrialización y a la dificultad que tienen de forjar técnicas nuevas, más adecuadas a sus condiciones especiales.

Los inconvenientes de orden general también son bastante conocidos y pueden resumirse del modo siguiente: para un volumen dado de producto por sustituir, la cantidad de capital requerida es muy grande y el empleo generado relativamente pequeño. En términos dinámicos, esto significa que el proceso de crecimiento va acompañado de un gran esfuerzo de acumulación de capital y de una absorción inadecuada de las masas crecientes de población activa que anualmente se incorporan a la fuerza de trabajo. Cuanto más se quiera subsanar el segundo inconveniente, tanto más habrá de forzarse la tasa de inversión, siguiendo en pie las características básicas de la tecnología adoptada.

Además de estas observaciones que plantean en líneas generales el problema del empleo y del ritmo de crecimiento en las economías latinoamericanas, conviene considerar también los obstáculos que surgen para la continuación del proceso cuando éste se halla ante la necesidad de entrar en categorías de sustitución en las cuales va acrecentándose cada vez más el problema de la escala y de la complejidad tecnológica. De ese modo, la misma diversificación e integración del mecanismo productivo industrial tiende a verse frenada, en la medida en que

[10] Según el estudio de la CEPAL sobre el mercado común latinoamericano, el mercado nacional más grande de América Latina tenía en 1959 un poder de compra anual de unos 13 200 millones de dólares, al paso que el mercado de automóviles de los Estados Unidos representaba por sí solo un poder de compra de cerca de 7 200 millones de dólares. En el decenio de 1930, el tamaño absoluto era evidentemente menor, pero la desproporción relativa debía ser la misma.

se conjuguen la cuantía del capital necesario, el tamaño del mercado nacional y el problema de los conocimientos técnicos, e impidan la penetración en una serie de sectores en los cuales incluso una escala menor de unidad productiva resulte demasiado "grande" para la capacidad real de la economía.

La pregunta que podría formularse es si, a excepción de aquellos sectores donde las funciones técnicas de la producción son relativamente específicas, no habría posibilidad de adoptar una técnica de menor densidad de capital que armonizara mejor con la abundancia de mano de obra y de tierra que caracteriza a las economías latinoamericanas. Sin embargo, esas posibilidades son meramente teóricas, a lo menos en lo que respecta a su adopción por los empresarios privados dentro de la dinámica del modelo de sustitución de las importaciones, sobre todo en el segundo período de desarrollo ocurrido en la postguerra.

Se examinarán ahora algunos de los motivos por los cuales esas soluciones no fueron efectivamente viables frente a las condiciones objetivas en que se realiza el proceso de industrialización en los países latinoamericanos.

En primer lugar, la tendencia a utilizar más capital y menos mano de obra, en proporciones bastante distintas de las que impondría la disponibilidad relativa de ambos factores, tiene que ver con el hecho de que los costos reales (de oportunidad) de los mismos no guardan ninguna relación con sus costos monetarios. Así, por ejemplo, la tasa de salario mínimo es más o menos la misma en todas las regiones de un país, sin depender de que el costo de oportunidad pueda ser cero allí donde haya desempleo de mano de obra calificada. A su vez, el precio de los bienes de capital, que en su mayor parte son importados, por regla general fue rebajado artificialmente mediante tipos de cambio favorables, con el objeto de estimular el desarrollo industrial.

Por otro lado, gran parte de las actividades de sustitución de las importaciones eran realizadas por inversiones directas extranjeras, asociadas o no a empresarios nacionales, las cuales traían consigo, además del capital, la técnica seguida en sus países de origen.

Esos factores, unidos al hecho de que algunas de las nuevas iniciativas se producían en sectores donde ya se encontraban instaladas empresas tradicionales, tendían a provocar en ellas una depreciación acelerada del equipo por quedar éste anticuado, lo que al mismo tiempo representaba un desperdicio del capital existente, forzaba a la economía a un esfuerzo mayor de capitalización y ocasionaba el desempleo de la mano de obra menos calificada.

c) En lo relativo a la constelación de recursos productivos, su característica más general, como se sabe, es la desproporción que existe entre las diversas disponibilidades de factores: junto a una abundancia relativa de recursos naturales y de mano de obra no calificada, existe una escasez de mano de obra calificada y de capital. En consecuencia, hay un divorcio completo entre las funciones macroeconómicas de la producción (virtuales) que serían más adecuadas a semejante existencia de recursos y las que resultan de la agregación de las funciones microeconómicas adoptadas efectivamente por los empresarios en el proceso de sustitución de las importaciones, en vista del sistema de precios relativos existentes.

Tal desproporción tiende a agravarse con el avance del proceso, en la medida en que se usan cada vez más factores escasos (muchas veces con desperdicio) en el sector secundario, y se mantiene intacta la estructura del primario.[11] A esta situación se debe en gran parte que haya graves problemas de desempleo estructural de mano de obra no calificada y que se mantengan en la ociosidad reservas potencialmente productivas.

Otros problemas que surgen en las economías de América Latina tienen que ver con el hecho de que la "abundancia" relativa de recursos naturales no siempre significa que su composición sea satisfactoria para la dinámica del proceso de industrialización. En las primeras fases de éste, sus dos exigencias fundamentales desde el punto de vista de los recursos naturales son: 1) la existencia de una frontera agrícola en expansión (o la posibilidad de explotar intensamente los suelos con un aumento de su productividad), de suerte que haya una oferta de alimentos relativamente flexible; 2) la existencia de materias primas que abastezcan a las industrias tradicionales de bienes de consumo.

En cambio, en las fases siguientes, fuera de esos recursos, es indispensable la presencia y facilidad de explotación de una serie de fuentes de energía (petróleo, carbón, recursos hidráulicos) y de otros recursos minerales. Ahora bien, estos recursos no están igualmente distribuidos por toda la América Latina, y en casi todos los países del área falta alguno de ellos, a veces de los esenciales, lo que constituye un obstáculo serio ante las limitaciones de la capacidad para importar.

[11] Esto no significa que cualquier tipo de modificación en la estructura del sector primario cambiaría automáticamente esa tendencia. Si, por ejemplo, en esa modificación se adoptara una tecnología de alta densidad de capital, es muy probable que la tendencia se agravara, a lo menos a corto plazo.

D. Las críticas al proceso de industrialización de América Latina

Al hacer el examen de las dificultades emanadas del sector externo que han condicionado el proceso de desarrollo en los países latinoamericanos, se reconoce corrientemente que ellos representan variables exógenas sobre las cuales tiene muy pocas posibilidades de éxito la acción aislada de cada uno. En cambio, cuando se trata de reconocer que la industrialización ha conducido, en general, a una absorción insuficiente de la fuerza de trabajo y a una estructura del mercado escasamente competitivas y con costos de producción elevados, manteniéndose al mismo tiempo una distribución del ingreso extremadamente dispareja, hay cierto consenso en que todo eso ocurre por falta de medidas adecuadas de política económica.[12]

A este respecto conviene formular algunas ideas que encuadren, en un marco más preciso, el análisis hecho en la sección anterior de los factores estructurales que condicionan la dinámica del proceso. Sin embargo, antes de entrar en materia debe hacerse la observación general de que esos factores condicionantes ya analizados pueden actuar de manera distinta en los diversos países, siendo favorables o restrictivos según las condiciones objetivas de cada uno y el período histórico en que ocurren las diversas etapas de su desarrollo. Los grados de libertad que surgen de las posibles variaciones en la conjugación de los factores estructurales externos e internos, permi-

[12] Lo que unos clasifican simplemente de errores de gobierno y otros, en lenguaje más técnico o más "moderno", de falta de programación.

ten un mayor o menor radio de maniobra a la política económica; ésta, una vez adoptada, se convierte también en una condición fundamental para el aprovechamiento de las potencialidades de la economía o, a la inversa, para superar los obstáculos al proceso de desarrollo.

Aclarado de este modo que no hay en este análisis ninguna veleidad determinista, ha de reconocerse, sin embargo, que dentro de los parámetros básicos del modelo de sustitución de las importaciones sería difícil que el proceso de industrialización condujera a resultados radicalmente diferentes de los obtenidos. Por otra parte, no parece objetivo tratar de reescribir la historia y examinar teóricamente la viabilidad de otro modelo de desarrollo que se basara en parámetros totalmente distintos, como, por ejemplo, una estructura de propiedad y de distribución del producto menos desiguales, de las cuales se siguieran en último análisis funciones generales de producción completamente diversas.

1. El problema de los altos costos y de la falta de competencia

Una de las críticas corrientes al proceso de industrialización en América Latina, apunta hacia el problema de los altos costos de los bienes producidos, fenómeno que se atribuye frecuentemente a la falta de competencia.

Por lo general, el problema de los costos se ha planteado en términos de una comparación entre precios internos y externos, cuando en realidad, su importancia desde el punto de vista nacional estriba sobre todo en cuestiones de naturaleza macroeconómica, tales como el desperdicio de los recursos escasos y el mal aprovechamiento de los recursos abundantes en las economías de América Latina.[13]

Mirado desde este ángulo el problema de los costos relativos, se llegaría a la necesidad de realizar cálculos de economicidad, considerando como tal una relación macroeconómica que tuviese en cuenta las ganancias y gastos sociales.

Sin embargo, cuando se aborda el problema por el ángulo del comercio internacional, prevalece necesariamente el aspecto microeconómico ya que lo que se considera, en última instancia, es la confrontación de los precios internos con los precios internacionales vigentes. No obstante sería impropio afirmar que los altos costos internos y las consiguientes dificultades para entrar al mercado de productos manufacturados se deben a la falta de competencia. Aunque parezca paradójico, la verdad es que podría sostenerse que, dadas las economías de escala que podrían efectuarse, sería recomendable que en ciertos sectores existiese un mayor grado de concentración, o incluso monopolio.[14]

De todos modos aún esa posibilidad teórica no resolvería necesariamente el problema de los altos costos relativos. A este respecto no puede olvidarse que las industrias de sustitución de nuestros países se montaron para reemplazar importaciones que representaban una fracción insignificante de la capacidad productiva de cualquier país central exportador. Para ilustrar esta cuestión con un ejemplo, podría imaginarse que toda la industria de automotores en Brasil se concentrara en una sola empresa para mejorar sus rendimientos de escala. Aún así, como bien se sabe, el volumen de su producción sería apenas una fracción pequeña de la de una gran empresa europea, p. ej.: Volkswagen.

Naturalmente, el problema reviste caracteres distintos en el caso de muchas industrias tradicionales y también en algunas más pesadas y complejas en las cuales las economías de escala no son la variable decisiva en los costos. En tales casos, en que se podría llegar a precios competitivos, probablemente las oportunidades dependerán sobre todo de los obstáculos o facilidades para entrar a los mercados de los países centrales, de los acuerdos de integración regional y de la diversidad de circunstancias internas influyentes.

2. El problema del empleo

Ya se vio que una de las características de las economías de América Latina es la permanencia, cuando no el aumento, del desempleo estructural de la mano de obra no calificada. Por otra parte, también se comprueba que en el sector dinámico por excelencia —el secundario— la tasa de empleo ha crecido en los últimos años menos que la población,[15] lo que se debe no sólo al crecimiento explosivo de ésta sino también a la tecnología de alta densidad de capital adoptada por las modernas ramas industriales.

Las únicas posibilidades de contrapesar esta tendencia (dentro del modelo de sustitución de las importaciones y como no se produzcan modificaciones profundas en el sector primario) consistirían básicamente, pues, en absorber los excedentes de población en el sector de servicios o en los programas de obras públicas. Esto se ha hecho hasta cierto grado, sobre todo en el primero, donde la "empleomanía" y el desempleo encubierto son manifestaciones inequívocas de la escasez de oportunidades en otros sectores. Sin embargo, en el sector de las construcciones públicas, la tecnología adoptada también ha tendido, con raras excepciones, a escatimar la mano de obra. Naturalmente, esto procede tanto de una dependencia de orden tecnológico como de la imposibilidad de que el propio gobierno, sin un mecanismo adecuado de financiamiento, se guíe por los costos de oportunidad haciendo caso omiso de los desembolsos monetarios que ello supone.

Nada hace prever que esa tendencia se modificará espontáneamente en el futuro; el problema hasta podría agravarse con la introducción de nuevas técnicas de carácter aún más capitalista, no sólo en el sector industrial sino especialmente en el sector de servicios.[16]

[13] Véase un examen del problema de los costos relativos en *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 52.II.G.1.

[14] Vale la pena señalar, por otra parte, que no basta la presencia de varias empresas para que haya competencia. En la experiencia de Brasil en materia de industria automovilística, por ejemplo, se establecieron 17 empresas, pero su acción conjunta sobre el mercado es más bien para-monopolística en términos de precios, sin ninguna de las ventajas de un monopolio en cuanto a costos.

[15] En el período de 1938-48, el producto industrial de América Latina aumentó a una tasa anual de 5.8 por ciento y el empleo, en el sector, a una de 3.6 por ciento. En cambio, en el período de 1953-58, en tanto que el producto creció a una tasa anual de 6.2 por ciento, el empleo redujo su tasa de crecimiento a un 1.6 por ciento. Véase *Una política agrícola para acelerar el desarrollo económico de América Latina* (E/CN.12/592).

[16] La posibilidad de introducir en gran escala los modernos computadores electrónicos en las grandes compañías públicas y privadas no es de ningún modo remota, y aunque desde el punto de vista aislado de la empresa representa un aumento considerable en la eficiencia de las operaciones de ésta, no es evidentemente una solución "ideal" desde el punto de vista de los costos de oportunidad.

Las dos líneas de posibilidades de mejorar decisivamente la situación no se sitúan en el contexto del modelo de sustitución de importaciones y sí en un modelo de desarrollo global. Se trataría de conseguir que la inversión gubernamental en obras públicas se oriente decididamente en el sentido de dar empleo a la mano de obra, y que en el sector primario, donde se encuentra una gran fracción de la población latinoamericana, se realice una reforma agraria que conjugue abundantemente el factor tierra con el factor trabajo, aumentando la productividad de éste por medio de un mejor uso de la tierra y no por el empleo de técnicas de alta densidad de capital.

3. El problema de la falta de programación

En la parte introductoria de esta sección se dijo que muchas de las críticas al proceso de industrialización se han hecho a base de atribuir sus defectos a la falta de racionalidad de las decisiones de política económica, o, en otras palabras, a una falta de programación. Por otra parte, ya se situaron algunas de esas objeciones dentro de lo que parece ser su verdadera perspectiva: el modelo histórico de desarrollo de los países de América Latina.

Lo dicho no significa, sin embargo, que incluso dentro de las líneas básicas del modelo de sustitución no se pudiese y debiese haber adoptado una planificación cuidadosa, que recurriera de manera coordinada a todo el instrumental de política económica que se halla a disposición del gobierno. Así podría haberse evitado el agravamiento de las tensiones de toda especie a que han estado sujetas las economías latinoamericanas, desde las tremendas presiones inflacionarias hasta el aumento de los desequilibrios sectoriales y regionales.

En realidad, incluso desde el punto de vista "estrecho" de la sustitución de las importaciones, la programación se va haciendo cada vez más necesaria a medida que avanza el proceso. La elección entre las posibilidades de inversión se torna más difícil y al mismo tiempo más decisiva para poder seguir adelante. Criterios como el de dar prioridad a las inversiones que ahorren más divisas (aunque se trate de una regla empírica que puede adoptarse en las primeras fases del proceso) se hacen cada vez menos aplicables, e incluso peligrosos. Es así, en primer lugar, porque el cálculo se hace generalmente en términos estáticos, esto es, sin tener en cuenta el crecimiento posterior de la demanda interna del mismo producto, una vez hecha la sustitución, ni el aumento consiguiente de la demanda de importaciones. De esto resulta que muchas veces se incurre por un período más o menos prolongado (que depende de la rapidez del proceso de integración vertical en el sector sustitutivo) en un aumento del gasto de divisas, que es el recurso escaso que originalmente se pretendía ahorrar.

Por otra parte, incluso admitiendo la hipótesis de que el cálculo se haya hecho correctamente en términos dinámicos, existen otros elementos que han de tenerse en consideración desde el mismo punto de vista de la continuidad del proceso de industrialización, y que poseen importancia distinta en sus diversas fases. Entre ellos se pueden mencionar la existencia de otros recursos igualmente escasos y el nexo esencial que hay entre los eslabones del proceso productivo.

Podría asegurarse, pues, que una programación de las inversiones públicas y privadas se hace indispensable, incluso para evitar discontinuidades en el aparato productivo del sistema así como considerables desperdicios de recursos. En ese sentido son pertinentes las críticas que se refieren a la falta de coordinación entre las diversas medidas de política económica adoptadas en los países latinoamericanos, tanto en lo que concierne a los instrumentos utilizados como a la compatibilidad de las metas, en términos globales y sectoriales. Con todo, se señalará una vez más que, si bien todo eso podría haberse evitado dentro de una programación, los problemas básicos anteriormente examinados hubieran seguido siendo más o menos los mismos, al mantenerse los parámetros esenciales del modelo de sustitución.

En resumen, no cabría esperar que de la dinámica propia de ese tipo de desarrollo se derivase por sí misma una modificación de las funciones macroeconómicas de producción que permitiese una integración nacional, con absorción de los excedentes de mano de obra y un mejoramiento de la distribución del ingreso desde el punto de vista personal, sectorial y regional.

Parece, pues, que si esos objetivos no se persiguen deliberadamente, el proceso podrá conducir a un agravamiento aún mayor de la dualidad estructural básica de las economías latinoamericanas, o sea, a un ensanchamiento de la brecha existente entre el "sector capitalista" relativamente desarrollado y el "sector de subsistencia" extremadamente subdesarrollado. Esto no sólo impedirá que aquél actúe como un motor dinámico del sistema en su conjunto, sino que, muy probablemente, acabará por frenar su propio dinamismo interno.

II. EL CASO DEL BRASIL

A. Introducción

La economía brasileña fue en el siglo pasado una economía de exportación primaria de tipo tradicional, a semejanza de los demás países latinoamericanos. Como todos ellos, también formaba parte de la periferia de los centros dominantes: su proceso de desarrollo, orientado hacia afuera, tenía su dinamismo ligado al crecimiento de la demanda de sus productos de exportación por parte de las economías de primer orden.

Además, como su actividad de exportación se concentraba en uno o dos productos, era una economía refleja en toda la extensión de la palabra, o sea que no sólo experimentaba las crisis de las economías de que dependía, sino que también era extremadamente vulnerable a las fluctuaciones ocurridas en los precios internacionales de esos productos.

Es bien sabido que, con tales características, el modelo tradicional de exportación entró en una crisis definitiva después del gran retroceso económico del decenio de 1930.

El largo período transcurrido hasta la recuperación mundial, seguido luego por la segunda gran guerra, obligó a la economía del país a volverse sobre sí misma y desarrollar nuevas actividades productivas a base de las categorías de la demanda interna que hasta entonces eran atendidas por las importaciones. Así se inició, bajo la

presión de una reducción radical de la capacidad para importar, un proceso de sustitución de las importaciones que se mantiene hasta la época actual, con un grado de diversificación industrial y tasas de crecimiento bastante más acentuadas que las de casi todas las naciones latinoamericanas.

En realidad, el Brasil posee condiciones relativamente más favorables que la mayoría de los países de la región, sobre todo por lo que se refiere a las variables internas del comienzo del proceso y a las variables externas en el período de postguerra.

Cuando la gran crisis económica, el país ya contaba con un mercado interno bastante amplio y con una estructura industrial que, si bien incipiente, ya tenía una relativa diversificación. Eso se debía a la naturaleza del sector exportador, que ejercía un poderoso efecto difusor sobre el ámbito económico de la región en que estaba localizado.[17] Efectivamente, dentro del propio modelo de exportación primaria, se efectuó un vigoroso proceso de urbanización acompañado de la creación de una infraestructura de servicios básicos y de la formación de una serie de industrias "tradicionales", tales como las de alimento, bebidas, muebles, ropa, etc. La misma metalurgia, aunque bajo la forma artesanal, es bastante antigua en el país.

Así se comprende, pues, que las medidas de defensa contra el desequilibrio externo adoptadas por el gobierno brasileño, cuyo resultado práctico fue el mantenimiento del nivel de demanda interna, pudieran encontrar una primera reacción favorable en la propia capacidad productiva existente y en parte subutilizada. Como persistiese el estrangulamiento externo por un largo período y estuviera defendido el nivel de ingresos de las clases vinculadas al sector exportador, se mantuvo el estímulo a la diversificación de la actividad interna sustituidora de las importaciones que correspondía a la composición de la demanda de esas clases.

El movimiento de expansión y transformación de la estructura productiva estuvo acompañado de una gran sensibilidad empresarial entre muchos cultivadores de café, que también se hicieron industriales. Esta transferencia no es más que uno de los dos aspectos con que se presenta otra característica favorable al desarrollo de la industrialización brasileña y que en cierto modo le es peculiar (en América Latina). Nos referimos a la coincidencia de los sectores productivos más dinámicos en los dos modelos de desarrollo. Esa coincidencia, que se debió desde un principio a la abundancia relativa de economías externas del eje Río-São Paulo, transformó el centro-sur del país en una región fuertemente polarizada mediante un mecanismo acumulativo que facilitó muchísimo la dinámica del proceso de sustitución de las importaciones, aunque haya dado lugar a un violento aumento de los desequilibrios regionales.

Cuando terminó la guerra, el Brasil se encontró de nuevo en una posición relativamente favorable, esta vez en lo que respecta a las limitaciones del sector exportador. Mientras que algunos países de América Latina que habían entrado en un modelo de desarrollo semejante (por ejemplo, Chile y la Argentina) se encontraban con una capacidad para importar que no había vuelto a los niveles anteriores a la crisis, el Brasil consiguió recuperar la suya y fue de un nivel superior al de aquéllos la expansión acentuada del poder de compra que experimentaron sus exportaciones, en vista de la elevación de los precios internacionales del café que duró hasta 1953-54.

A partir de esa época, las condiciones externas pasaron a ser desfavorables tanto para el país como para la región. Sin embargo, el proceso ya había logrado un dinamismo suficiente para seguir adelante, de modo que no sólo fue posible continuar el desarrollo industrial mediante la sustitución de las importaciones sino que su ritmo fue aún más acentuado. A eso contribuyeron simultáneamente la capacidad empresarial del sector privado y la política económica del gobierno que se orientó decididamente en el sentido del componente dinámico del modelo.

Los empresarios privados revelaron su vocación industrial al aprovechar los años más favorables del sector externo (1951-52) para importar equipo en gran cantidad y para invertir en los más variados sectores de la actividad interna. Esas inversiones, alguna con un largo plazo de maduración, tuvieron una importancia considerable para el desarrollo del período siguiente, no sólo en el aspecto multiplicador del ingreso y del empleo, sino muy especialmente —mirados desde el punto de vista de la expansión y diversificación de la capacidad productiva— como una serie de tramos que establecieron un puente para las nuevas etapas de la industrialización.

La política gubernamental tuvo dos líneas maestras de acción, ambas orientadas casi exclusivamente en el sentido de la resultante histórica del proceso, así del punto de vista de su naturaleza intrínsecamente industrial como del punto de vista de su concentración espacial. La primera fue la política de comercio exterior, sobre todo en materia cambiaria, que incluso variando de mecanismos (desde los controles cuantitativos hasta los tipos de cambio múltiples) mantuvo hasta hace poco una discriminación efectiva entre las importaciones, dando un tratamiento preferencial a los bienes de capital y a ciertos insumos esenciales; fuera de utilizar los llamados "lucros de cambio" (el agio obtenido por el gobierno en la venta de divisas menos la prima de cambio pagada como estímulo a ciertos exportadores), como un instrumento parafiscal de captación de recursos para el financiamiento de ciertas operaciones del sector público.

La segunda línea fue la política de inversión que, dejando atrás la fase de las empresas de avanzada como Volta Redonda y Petrobrás, se movió hacia la eliminación sistemática de los principales puntos de estrangulamiento en los sectores de infraestructura y hacia el financiamiento y orientación de otras inversiones de base por medio de un organismo financiero estatal, el Banco Nacional do Desenvolvimento Económico. Esa política se materializó en un "programa de metas" que representó el primer intento de planificación a escala nacional con cierto éxito, si bien en forma sectorial y con todos los defectos inherentes a la falta de una visión global e integrada de la economía.

Así pues, aunque es verdad que el desarrollo reciente se ha realizado con graves presiones inflacionarias y con un aumento del desequilibrio externo y de las desigualdades regionales, no es menos significativo también que el Brasil haya sido uno de los pocos países de América Latina que consiguió mantener un ritmo de crecimiento elevado en los últimos años y donde el proceso de sustitución de las importaciones avanzó hasta niveles superiores de integración industrial.

La dinámica del proceso brasileño de sustitución de las

[17] Acerca del análisis económico de las condiciones en que se estableció el nuevo modelo de desarrollo, véase Celso Furtado *Formação Econômica Brasileira.*

importaciones siguió, en líneas generales, los contornos de la problemática que queda descrita en las secciones teóricas de la primera parte de este trabajo. Además, la generalización se hizo tomando el caso brasileño como referencia para la mayor parte de los temas, procurándose eliminar sólo lo que éste pudiera tener de específico.

En la segunda parte de este trabajo el propósito consiste, pues, en descender de ese nivel de abstracción y examinar con más pormenores algunos de los aspectos del proceso susceptibles de cuantificación. Los datos numéricos disponibles sólo nos permiten un análisis más objetivo de las variables externas del proceso y de los grandes agregados internos y, en forma un tanto precaria, de sus correlaciones con las modificaciones de la estructura industrial. Sobre los demás factores internos señalados como condicionantes del proceso, y sobre sus efectos en los problemas del empleo, de los costos y de la distribución del ingreso, no se poseen por desgracia datos que permitan su análisis en un plano menos abstracto que el adoptado anteriormente.[18]

[18] Las estadísticas básicas disponibles son las del comercio exterior, del ingreso nacional y de la producción industrial. Las cuentas nacionales sólo se publicaron a partir de 1948 y hasta 1961, por cuya razón fue ese el período escogido para el análisis.

B. La reacción al estrangulamiento externo

Esta sección tiene como fin mostrar que el proceso de desarrollo económico brasileño reciente se realizó básicamente bajo el impulso de las restricciones del sector externo, a la vez que esbozar a grandes rasgos sus fases principales, destacando el período de postguerra.

Comenzaremos por indicar las principales tendencias de esas restricciones de carácter externo, tanto desde el punto de vista de la evolución de la capacidad para importar de la economía brasileña como desde el ángulo de los desequilibrios del balance de pagos.

En realidad, entre estos dos aspectos del problema no existe siempre una correlación muy estrecha pues, si bien es cierto que un estancamiento de la capacidad para importar provoca en un país en crecimiento una tendencia estructural al déficit en el balance de pagos, ello puede ocurrir también por motivos relacionados con la coyuntura, ya sean endógenos o exógenos, y agravados o corregidos por la política económica adoptada, sobre todo en materia de cambios.

En la segunda parte de esta sección se presentarán algunos índices que permiten esquematizar las reacciones de la economía brasileña frente al estrangulamiento externo; en seguida se analizarán sumariamente las fases principales del proceso de sustitución en relación con las principales medidas de política económica adoptadas, especialmente las de comercio exterior.

1. Las características del estrangulamiento externo brasileño

Desde el punto de vista de la capacidad para importar, el Brasil sufrió durante los períodos de la gran crisis y de la segunda guerra mundial restricciones semejantes a las de los otros países de América Latina, que correspondieron a una reducción del quántum de las importaciones de casi el 50 por ciento.

En el período de postguerra, la situación del país fue bastante más favorable que la de otros países de la región, como Chile o la Argentina, por lo que atañe a las limitaciones del sector externo. Efectivamente, en el cuadro anterior, los datos sobre el poder de compra de las exportaciones de los tres países, indican que las condiciones brasileñas a partir de 1945 son relativamente más satisfactorias, así en términos globales como por habitante.

En realidad, el Brasil fue uno de los pocos países de la región que consiguió recuperar en forma absoluta su capacidad para importar en el período inmediato de postguerra. En consecuencia, pudo aprovechar el período siguiente de mejoramiento de su relación de intercambio, que duró hasta 1954, desde un nivel superior al de los demás países de América Latina.[19]

El mejoramiento del poder de compra de sus exportaciones fue tan considerable, que llegó a permitir, en los años más favorables, una sensible recuperación en términos por habitante hasta un nivel muy próximo al que prevalecía antes de la guerra.

Sin embargo, a partir de 1954 volvieron a empeorar las condiciones del sector externo brasileño, a semejanza de los demás. Con la caída de los precios del café y la reacción poco elástica del quántum exportado, la capacidad para importar tendió a contraerse y el quántum general de las importaciones sólo consiguió mantenerse a costa de un considerable financiamiento externo.

Confrontando la situación externa descrita anteriormente con los datos anuales del balance de pagos, la correlación no resulta muy evidente por los motivos ya señalados. (Véase el cuadro 1.) En efecto, aunque los déficit de las transacciones en cuenta corriente hayan adquirido una mayor constancia y una tendencia a agravarse en los últimos años, la situación del balance de pagos durante todo el período fue de un modo general deficitaria; y paradójicamente, en los años 1951/52 en que ocurrió un mejoramiento acentuado del poder de compra de las exportaciones, el desequilibrio se presentó con violencia relativamente mayor.

Esto último se debió evidentemente al aumento intenso de las importaciones (sobre todo de bienes de capital) hechas por precaución en vista de las espectativas susci-

PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES, 1928-29 A 1959

(1955 = 100)

Año	Total			Per capita		
	Brasil	Argentina	Chile	Brasil	Argentina	Chile
1928-29	78	242	123	140	405	195
1932	44	148	23	73	228	35
1940	42	112	64	60	151	85
1945	70	118	75	88	147	92
1950-51	117	139	81	130	102	89
1955	100	100	100	100	100	100
1959	104	136	103	94	126	94

Fuente: Datos tomados del informe de la CEPAL del año 1949 y del *Boletín Económico de América Latina*, vol. V, No. 2, y elaborados en "Inflación y crecimiento: resumen de la experiencia en América Latina" (E/CN.12/563).

[19] Salvo el caso excepcional de algunos países como Venezuela, que, por motivos obvios, no habían experimentado restricciones tan severas en su capacidad para importar.

Cuadro 1

BRASIL: BALANCE DE PAGOS, 1947-61

(Millones de dólares)

Año	Bienes y servicios			Donaciones	Transacciones corrientes	Capitales públicos y privados	Errores y omisiones	Superávit (+) o déficit (—) del balance de pagos	Compromisos comerciales atrasados Aumentos (+) y reducciones (—)	Financiamiento oficial compensatorio					
	Balance comercial	Servicios	Total							Operaciones de regularización[b]	Fondos a corto plazo (aumento (—)	Obligaciones a corto plazo (reducción (—)	Oro monetario (aumento (—)	Varios	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
1947	130	—276	—146	—24	—170	50	— 43	—182	82	61	—136	166		10	81
1948	278	—315	— 37	— 7	— 44	— 9	29	— 24	34	— 20	30	— 21	37	—56	— 10
1949	153	—271	—118	— 3	—121	— 35	82	— 74	28	38	— 32	41	— 1	—	46
1950	425	—319	106	— 2	104	— 29	— 23	52	—103	—	31	24	— 1	— 3	51
1951	67	—535	—468	— 2	—470	56	123	—291	30	28	82	156	— 1	— 4	261
1952	—286	—421	—707	— 2	—709	120	— 26	—615	541	— 28	28	75	— 1	—	74
1953	423	—392	31	—14	17	97	— 98	16	—563	486	41	21	— 1	—	547
1954	150	—380	—230	— 5	—235	22	10	—203	— 46	200	— 10	60	— 1	—	249
1955	320	—344	— 24	—10	— 34	39	12	17	— 8	61	— 11	— 58	— 1	—	— 9
1956	437	—419	18	—11	7	201	— 14	194	—	— 28	—182	17	— 1	—	—194
1957	107	—394	—286	—13	—299	290	—171	—180	—	37	161	— 18	—	—	180
1958	64	—326	—262	— 4	—266	202	—189	—253	—	105	31	28	— 1		253
1959	72	—373	—301	—10	—311	182	— 25	—154	—	— 21	26	150	— 1	—	154
1960[a]	— 24	—470	—494	—15	—509	53	26	—430	—	58	— 26	358	49	—	430
1961[a]	111	—359	—248	7	—241	270	27	56	— 68	309	—180	—119	2	—	— 56

FUENTE: SUMOC, Departamento Económico (División de Balance de Pagos).

[a] Datos provisionales.

[b] Empréstitos de estabilización del Fondo Monetario Internacional, del Banco de Exportaciones e Importaciones, del Banco Federal de la Reserva, de bancos particulares, etc.

tadas por el estallido de la guerra de Corea, y cuya cuantía sobrepasó en mucho la expansión de la capacidad para importar generada por el mejoramiento de la relación de intercambio.

En realidad, esa tendencia deficitaria ya se venía manifestando desde 1947, aunque no en grado tan alto.

En la euforia cambiaria del período de postguerra se agotaron rápidamente las divisas acumuladas durante la conflagración mundial, de suerte que a partir de 1948, en vista de la presión sobre las importaciones, fue necesario recurrir al control de cambios.

A pesar de esa tendencia generalizada al déficit en casi todos los años de la postguerra, su naturaleza intrínseca es básicamente distinta al comienzo y al final del período. En la primera fase, el desequilibrio podía atribuirse sobre todo a causas derivadas de la coyuntura, tales como las señaladas, o bien a la política cambiaria adoptada, toda vez que la situación del sector externo era relativamente favorable. Ya en la segunda fase, ese desequilibrio adquiere un carácter esencialmente estructural.

Si se examinan, por ejemplo, los datos medios del primero y el último quinquenios se verá que hubo una modificación acentuada en la estructura del balance de pagos, la cual de alguna manera traduce el agravamiento ya mencionado de la situación del sector externo brasileño. Esto se refiere a la disminución sustancial de la participación relativa de las exportaciones entre los componentes de los ingresos de divisas, y al aumento considerable del movimiento de capitales. (Véase el cuadro 2.) En realidad, eso significa que durante el primer período el proceso de desarrollo se efectuó en condiciones de mayor dinamismo del sector exportador, en tanto que en el período final la pérdida de ese dinamismo hubo de compensarse con la entrada sustancial de capital extranjero autónomo y compensatorio.

Por lo expuesto se comprende que la situación del estrangulamiento externo brasileño se agravó extraordinariamente desde todo punto de vista.

Dada la caída de las exportaciones a partir de 1954 y el aumento concomitante del endeudamiento externo, se fue reduciendo progresivamente el margen de maniobra disponible para las importaciones. Si se tienen en cuenta las importaciones estrictamente esenciales de materias intermedias y los pagos financieros hechos en los últimos años, se comprueba que el saldo disponible para la importación de los demás bienes y servicios ya se encontraba reducido en 1959 a menos del 30 por ciento del ingreso global derivado de las exportaciones. (Véase el cuadro 3.) Por lo tanto, el quántum general de las importaciones sólo pudo mantenerse a costa de la entrada líquida de capitales.

Cuadro 2

BRASIL: INGRESOS Y GASTOS EN EL BALANCE DE PAGOS

	1948-52		*1956-60*	
	Millones de dólares	*Por ciento*	*Millones de dólares*	*Por ciento*
Ingresos totales	*1 477*	*100.0*	*2 001*	*100.0*
Exportaciones (*fob*) .	1 366	92.5	1 334	66.7
Servicios	61	4.1	170	8.5
Donaciones	3	0.2	14	0.7
Capitales	47	3.2	483	24.1
Gastos totales.	*1 704*	*100.0*	*2 091*	*100.0*
Importaciones (*fob*) .	1 238	72.6	1 203	57.5
Servicios	380	22.3	546	26.1
Donaciones	6	0.4	24	1.1
Capitales	80	4.7	318	15.3

FUENTE: SUMOC, Departamento Económico (División de Balance de Pagos).

2. La sustitución de las importaciones como reacción al estrangulamiento externo

La pérdida de dinamismo del sector exportador, sobre todo a partir de la gran crisis, dio lugar a un esfuerzo

Cuadro 3

BRASIL: INGRESOS DE EXPORTACION Y SU UTILIZACION, 1948-59

(Millones de dólares corrientes)

Año	*Exportaciones* (*1*)	*Importaciones "fijas"*				*Pagos financieros*				*Saldo disponible* (*1*) - (*2*) — (*3*)
		Combustibles	*Trigo*	*Papel de diarios*	*Total* (*2*)	*Amortizaciones*		*Intereses*	*Total* (*3*)	
						Empréstitos públicos y privados para planes específicos	*Operaciones de regularización*			
1948	1 172.7	138.9	62.0	11.1	212.0	41	20	28	89	871.7
1949	1 089.3	129.9	104.9	8.2	242.9	28	79	24	131	715.4
1950	1 346.6	148.5	109.6	10.1	268.0	85	—	29	114	964.6
1951	1 757.4	234.6	130.8	25.1	390.5	27	—	22	49	1 317.9
1952	1 408.8	265.8	131.2	30.9	427.9	35	28	26	89	891.9
1953	1 539.1	244.5	80.2	22.1	346.8	48	—	47	95	1 097.3
1954	1 561.8	266.4	125.8	28.5	420.7	71	65	65	201	940.1
1955	1 423.2	273.4	142.1	30.0	445.5	87	59	48	194	783.7
1956	1 482.0	294.1	108.6	35.3	438.0	119	97	69	285	759.0
1957	1 391.6	281.5	104.2	45.2	430.9	166	77	73	316	644.7
1958	1 243.0	307.3	111.8	35.6	454.7	259	58	57	374	414.3
1959	1 282.0	281.2	131.5	32.4	445.1	297	80	89	466	370.9

FUENTES: Importaciones y exportaciones: CEPAL;
Transacciones financieras: SUMOC.

Cuadro 4

BRASIL: COEFICIENTE GENERAL DE IMPORTACIONES, 1948-61

(Miles de millones de cruceros de 1955)

Año	Importaciones de bienes y servicios	Producto bruto interno	Disponibilidad interna de bienes y servicios	Coeficiente general de importaciones (porcientos)	
1948	47.3	473.1	440.4	10.0	10.7
1949	48.4	500.1	477.0	9.7	10.1
1950	56.8	525.0	519.5	10.8	10.9
1951	88.0	552.0	573.4	15.9	15.3
1952	84.7	582.4	612.1	14.5	13.8
1953	54.4	601.1	594.4	9.1	9.2
1954	72.2	646.0	665.7	11.2	10.8
1955	56.3	691.7	686.9	8.1	8.2
1956	54.2	704.8	693.0	7.7	7.8
1957	63.3	753.3	755.5	8.4	8.4
1958	62.2	803.1	806.4	7.7	7.7
1959	68.2	861.9	858.6	7.9	7.9
1960	68.3	916.5	912.7	7.5	7.5
1961	67.9	937.1	976.8	6.9	7.0

FUENTE: Datos básicos de la Fundación Getulio Vargas y la CEPAL.

de reorientación de la actividad económica materializado en gran parte en una sustitución de las importaciones por la producción nacional, para lo que había una reserva de mercado obtenida mediante la protección cambiaria y arancelaria.

Este esfuerzo de sustitución se produjo sobre todo en las actividades industriales y permitió una ampliación de las oportunidades de inversión y, en consecuencia, el mantenimiento e incluso la aceleración de la tasa de crecimiento económico durante largos períodos.

Si se compara la evolución del producto interno bruto y de la producción industrial con las del quántum de importaciones general y de productos industriales, se puede apreciar de qué modo el esfuerzo hecho fue orientado efectivamente hacia el sector de las industrias de transformación. (Véase el cuadro 4.)

Por otra parte, examinando los coeficientes generales de importación en los principales agregados macroeconómicos se comprueba hasta qué grado se redujo la participación, cuantitativamente considerada, del sector externo en la economía brasileña. (Véanse los cuadros 5 y 6.) Tanto en relación con el producto interno bruto como con la disponibilidad interna bruta de bienes y servicios, a precios constantes de 1955, el coeficiente importado descendió sensiblemente a lo largo del período, hasta llegar en 1961 aproximadamente a un 7 por ciento.

La participación de los bienes importados en el consumo global es prácticamente insignificante, e incluso en la formación de capital su importancia es relativamente modesta si se hace caso omiso de los años 1951/52, que fueron años excepcionales por los motivos ya señalados. En 1960 los bienes de capital importados representaban menos del 20 por ciento de la cuantía global de la inversión bruta fija de la economía.

Pese a ser cuantitativamente poco significativa la participación del sector externo en la economía, no se debe subestimar su importancia cualitativa. En realidad, el mantenimiento de elevadas tasas de inversión y, en especial, una composición de la inversión capaz de producir una expansión y diversificación considerables de las instalaciones industriales brasileñas, se deben evidentemente a que la participación de los bienes de capital importados pudo conservarse, sin grandes disminuciones, a lo largo del período. Ese coeficiente importado se convirtió en un elemento esencial para la expansión de la capacidad productiva que, de otro modo, estaría ligada al margen de flexibilidad existente en la industria de bienes de capital interna, relativamente incipiente.

Se verán ahora esquemáticamente cuáles son los principales períodos históricos del proceso brasileño de sustitución de las importaciones, indicando sólo sus carac-

Cuadro 5

BRASIL: COEFICIENTES GENERALES DE IMPORTACION EN EL CONSUMO TOTAL Y EN LA INVERSION FIJA BRUTA DE LA ECONOMIA, 1948-61

(Miles de millones de cruceros de 1955)

Año	Importaciones de bienes				Consumo total de la economía	Inversión bruta fija de la economía	Coeficientes de importación (porcientos)			
	De consumo (1)	De consumo final (2)	De inversión (3)	De capital (4)	(5)	(6)	(1) (5)	(2) (5)	(3) (6)	(4) (6)
1948	23.3	11.4	23.1	21.0	345.2	97.1	6.8	3.3	23.8	21.6
1949	24.0	10.4	23.7	20.1	395.5	92.0	6.1	2.6	25.7	21.8
1950	28.3	10.1	27.5	23.7	451.8	78.1	6.3	2.2	35.3	30.3
1951	41.4	18.8	45.3	40.5	460.6	96.9	9.0	4.1	46.7	41.8
1952	36.1	14.7	47.7	43.8	479.9	103.4	7.5	3.1	46.1	42.4
1953	28.6	7.2	24.8	19.7	497.4	93.0	5.7	1.4	26.7	21.2
1954	37.1	8.3	33.8	24.7	528.1	112.0	7.0	1.6	30.1	22.1
1955	33.3	6.7	21.6	17.3	574.2	99.2	5.8	1.2	21.8	17.4
1956	33.0	6.7	19.7	16.2	582.3	97.2	5.7	1.2	20.3	16.7
1957	31.4	6.6	30.3	26.4	622.4	108.8	5.0	1.1	27.9	24.3
1958	31.7	5.1	29.2	26.8	681.6	107.9	4.7	0.7	27.1	24.8
1959	32.9	5.8	34.2	32.1	707.9	118.8	4.7	0.8	28.8	27.0
1960	37.4	6.6	29.5	25.8	751.8	135.7	5.0	0.9	21.7	19.0
1961	37.4		29.0							

FUENTE: Datos básicos de la Fundación Getulio Vargas y la CEPAL.

Cuadro 6

BRASIL: IMPORTACION POR GRUPOS PRINCIPALES DE BIENES, VALORES ABSOLUTOS, INDICES DE QUANTUM (BASE 1929=100) Y PARTICIPACION PORCENTUAL

(Millones de cruceros de 1948)

Grupos de bienes	*1929*			*1931*			*1937-38*			*1948*		
	Valores	*Indices*	*Por-ciento*	*Valores*	*Indices*	*Por-ciento*	*Valores*	*Indices*	*Por-ciento*	*Valores*	*Indices*	*Por-ciento*
Bienes de consumo	3 204	100	*18.7*	966	30	*12.3*	1 835	57	*13.3*	3 877	121	*21.3*
Duraderos.	1 277	100	7.5	147	12	1.9	861	67	6.2	1 964	154	10.8
No duraderos.	1 927	100	11.2	819	43	10.4	974	51	7.1	1 913	99	10.5
Combustibles y lubricantes	1 443	100	*8.4*	940	65	*11.9*	1 355	94	*9.8*	2 616	181	*14.4*
Materias primas y productos intermedios	7 909	100	*46.2*	5 076	64	*64.4*	7 366	93	*53.2*	6 402	81	*35.2*
Metálicos.	1 814	100	10.6	516	28	6.5	1 303	72	9.4	1 087	60	6.0
No metálicos	6 095	100	35.6	4 560	75	57.9	6 063	100	43.8	5 315	87	29.2
Bienes de capital	4 564	100	*26.7*	894	20	*11.4*	3 281	72	*23.7*	5 277	116	*29.1*
Total de la muestra	17 121	100	*100.0*	7 876	46	*100.0*	13 837	81	*100.0*	18 172	106	*100.0*

FUENTE: Anuarios de comercio exterior del Brasil.
Valor de la muestra.

terísticas más sobresalientes ya que el análisis de las modificaciones estructurales se hará con más pormenores en las secciones siguientes.

En el período que siguió a la gran crisis, y como resultado de la propia política económica gubernamental de defensa ante la contracción externa, la actividad interna se recuperó con rapidez. En los años transcurridos hasta la segunda guerra mundial, la expansión de la producción interna industrial fue posible en gran parte gracias al aprovechamiento más intenso de la capacidad productiva instalada, que permitía sustituir una serie de bienes de consumo ligeros que antes se importaban. Asimismo, debe de haber ocurrido la ampliación de las industrias de alimentos, de algunos materiales de construcción así como de ciertos instrumentos agrícolas, cuyas importaciones, como se verá en la sección siguiente, descendieron marcadamente.

En el período de la segunda guerra mundial, pese a las dificultades de abastecimientos desde el exterior, o por eso mismo, el gobierno decidió entrar en el sector de la siderurgia, dando comienzo a la empresa de avanzada de Volta Redonda, cuya entrada en funcionamiento en 1946 constituyó la primera en gran escala de la industria pesada en América Latina.

El período de la postguerra se caracterizó de modo general por una expansión y modificación continua de la estructura industrial del Brasil, cuya evolución habrá de examinarse en la sección IV de este estudio. Por ahora, sólo interesa señalar las tres fases que pueden considerarse principales del proceso de desarrollo que ha tenido lugar en ese período.

La primera fase, inmediatamente después de la guerra, de 1945 a 1947, correspondió a un alivio de la situación del sector externo al restablecerse en términos absolutos la capacidad para importar a los niveles de antes de la crisis. En consecuencia, el crecimiento de la economía en esos años estuvo orientado menos en el sentido de la sustitución de las importaciones que en el de la expansión del sector exportador. La participación de las exportaciones en la producción nacional subió considerablemente, hasta llegar en el año de 1946 a ser semejante a la de antes de la guerra.[20]

A pesar de haber continuado el mejoramiento de la capacidad para importar hasta 1954 (desde 1949 sobre todo por el mejoramiento de los precios internacionales del café), no fue suficiente siquiera, como ya se vio, para restablecer los niveles por habitante prevalecientes en 1929, ni aun en los años más favorables. Si se tiene en cuenta también que el ingreso nacional había aumentado considerablemente durante ese período, se comprende que la política de liberalización de las importaciones seguida en la postguerra (manteniéndose fijo el tipo de cambio) daría lugar a presiones constantes sobre el balance de pagos. De este modo, una vez agotadas las reservas de divisas acumuladas en el exterior durante la guerra, comenzaron a aparecer los primeros déficit a partir de 1948 y el país entró en un régimen de control de cambios.

Sin embargo, ese control se basaba en el mantenimiento del tipo de cambio vigente y en un control cuantitativo de las importaciones que discriminaba violentamente contra los bienes de consumo no esenciales, al mismo tiempo que mantenía relativamente baratas las importaciones de productos intermedios y de bienes de capital. De ahí resultó naturalmente un estímulo considerable a la formación interna de industrias sustitutivas de esos bienes de consumo, sobre todo de los duraderos que aún no se producían dentro del país y que pasaron a contar con una protección cambiaria doble, tanto por el lado de la reserva de mercado como por el lado de los gastos de explotación. Esta fue, básicamente, la fase de creación de las industrias de aparatos eléctricos para el hogar y de otros artefactos de consumo duradero.

Al aumento de la demanda derivada de importaciones provocada por esta expansión industrial no integrada, se agregó, como ya se vio, la guerra de Corea; el resultado fue un agravamiento del desequilibrio del balance de pa-

[20] Véase *Análisis y proyecciones del desarrollo económico del Brasil*, Grupo Mixto BNDE/CEPAL (E/CN.12/364/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1956.II.G.2.

gos, que se tradujo en una acumulación de retrasos comerciales. Para corregir esta situación se emprendió en 1953 una reforma cambiaria, en que se sustituyó el control directo de las importaciones por un sistema de subasta de divisas, clasificándose para ello las importaciones en cinco categorías según el grado en que eran esenciales y sus posibilidades de producción interna. Este sistema, al elevar el tipo de cambio medio "efectivo", no sólo permitió comprimir el quántum de las importaciones al nivel de la capacidad para importar existente en ese año, sino que hizo relativamente más atractiva la producción interna de una serie de artículos industriales básicos y materias primas, cuyo precio de importación en moneda nacional se elevó considerablemente por quedar sujeto al pago de premios cambiarios cada vez mayores.

En 1954 puede considerarse terminada esta segunda fase del desarrollo interno, en que hubo una coincidencia de una expansión industrial relativamente acelerada (aunque desordenada) y de un mejoramiento del poder de compra de las exportaciones. Cabe señalar que en ese año el gobierno hizo inversiones cuantiosas en el sector de la industria petrolera, que vendrían a tener una repercusión considerable en el desarrollo durante el período siguiente.

Los años de 1955 y 1956 pueden considerarse de transición, tanto desde el punto de vista político como económico; el segundo fue incluso el único año del período con una tasa de crecimiento negativa del producto por habitante.

De 1956 a 1961 se entró en la tercera fase de desarrollo de la postguerra, que se caracterizó por dos factores más resaltantes: el aumento de la participación directa e indirecta del gobierno en la inversión y la entrada de capital extranjero privado y oficial para financiar una fracción apreciable de la inversión en ciertos sectores.

La acción del gobierno se materializó en un programa de objetivos sectoriales que dio cierto grado de racionalización a la expansión industrial. La entrada de capitales oficiales fue en parte autónoma, estando destinada a financiar proyectos determinados y, en mayor parte, compensatoria, destinada a cubrir los déficit del balance de pagos. La entrada de capital extranjero privado se orientó básicamente hacia los sectores de la industria mecánica, bajo la forma de una inversión privada estimulada por el trato preferencial concedido por la instrucción 113 de la SUMOC.

En este período se efectuó la creación de algunas industrias dinámicas, como las de automóviles, de construcciones navales, de material eléctrico pesado y otras industrias mecánicas de bienes de capital; también se expandieron varias industrias básicas como la siderúrgica, la petrolera, la metalurgia de metales ferrosos, celulosa y papel, química pesada, etc.

Esta considerable expansión y diversificación fue estimulada mediante incentivos y subsidios de diversa naturaleza, entre los cuales merecen destacarse especialmente los cambiarios y arancelarios introducidos por la ley 3244 de 1957.

De este modo se profundizó considerablemente el proceso de sustitución de las importaciones en el Brasil, lo que dio lugar a un ritmo de desarrollo más acelerado en este período que en los anteriores. Sin embargo, no hay que olvidar que este proceso se efectuó con un agravamiento considerable de las presiones inflacionarias y de los desequilibrios regionales.

El aumento de la participación del sector público en los gastos nacionales[21] sin un mecanismo adecuado de financiación y el agravamiento del estrangulamiento del sector externo ocasionaron una aceleración de los mecanismos de propagación inflacionaria, con graves repercusiones sobre el conjunto de la economía.

La tremenda concentración industrial en la región que ya anteriormente era la más desarrollada del país, si bien podría explicarse y hasta defenderse como un proceso "normal" de polarización, contribuyó, sin embargo, al aumento de los desequilibrios regionales, con todas las consecuencias económicas, políticas y sociales que ello ocasiona.

Así pues, aunque es verdad que el país consiguió desarrollarse durante un período en que la mayor parte de los países de América Latina entraba en el estancamiento, no es menos cierto que el costo social del proceso fue relativamente elevado (aunque evidentemente más bajo que el del estancamiento).

Por otra parte, el dinamismo del proceso de sustitución de las importaciones parece estar tocando a su fin, y difícilmente se puede prever un cuarto período de desarrollo dentro del mismo modelo. La fase que atraviesa actualmente el país parece indicar la necesidad de una transición hacia un nuevo modelo de desarrollo económico y social. Sin embargo, a este respecto sólo se harán algunas breves consideraciones en la última sección de este estudio.

[21] Véanse los datos del "cuadro V" del Plan Trienal.

C. Las modificaciones de la estructura de las importaciones

El objeto de esta sección es verificar hasta qué punto la sustitución de importaciones que se viene produciendo en el Brasil durante los últimos decenios, se ha traducido en modificaciones apreciables en la estructura de la gama de importaciones, y analizar el comportamiento y la composición de las diversas clases de importaciones.

Se insistirá especialmente en el período de 1948-61, al paso que el decenio de 1930 sólo se considerará como punto de referencia.

El análisis se hará en varios niveles de agregación, desde el total de la muestra recogida por la CEPAL en 1955, que representaba en ese año más del 90 por ciento de la gama de importaciones, pasando por varios tipos de productos representativos, hasta llegar en algunos casos al detalle.

El estudio de la estructura de las importaciones se hará teniendo en cuenta sobre todo las variaciones cuantitativas de las diversas clases de productos y las variaciones de su participación relativa en la muestra.

Aunque el proceso de sustitución de las importaciones se puede entender, en su sentido más general, como un proceso de expansión y diversificación de la actividad productora interna, especialmente de la industrial, frente a las limitaciones de la capacidad para importar, esta sección se limitará a comprobar en qué categorías y en qué períodos se produjo la sustitución en sentido estricto. Ya se vio que ésta se puede definir como la disminución en términos absolutos, en términos relativos o en ambos, de ciertos productos o grupos de productos de la gama.

En efecto, para que logre éxito el proceso de sustitución

y permita una expansión interna de la economía, ante una capacidad para importar que crece lentamente y a veces permanece estancada o incluso se contrae, es menester que ciertas categorías de importaciones disminuyan, se queden detenidas o crezcan menos que el quántum general, para permitir que otras se mantengan o se expandan, y que surjan nuevos productos indispensables a la continuación del desarrollo económico.

Esa disminución absoluta o relativa de la participación en la muestra, que se denomina sustitución "visible" constituye el objeto del análisis en las páginas que siguen.

Ya se vio también que el esfuerzo de sustitución de una economía o de un sector industrial no se puede medir sólo por la disminución de sus importaciones. Especialmente si se trata de agregados, pero también con productos aislados, puede estar ocurriendo una sustitución, es decir, una producción interna sustitutiva de las importaciones, sin que ocurra una disminución aparente de éstas. En ese caso hace falta que la expansión del consumo se vea atendida más que proporcionalmente por la producción interna, esto es, que el coeficiente de las importaciones dentro de la oferta total se vaya reduciendo.

Este tipo de análisis, que permite descender a mayor profundidad para evaluar el esfuerzo de sustitución realizado por la economía, se hará en la sección D mediante la comparación entre las importaciones y la producción interna. Ahora sólo interesa comprobar hasta qué punto se modifica la estructura de las importaciones, acompañando al proceso, e identificar algunas categorías de sustitución "visible".

1. El período de referencia

Si bien el período escogido para el análisis detallado de las modificaciones de la composición y comportamiento de las importaciones sea el transcurrido de 1948 a 1961, se tomará como referencia algunos años del período 1929/1938, a fin de poder lanzar un puente entre la situación en el decenio de 1930, antes y después de la gran crisis, y el período de postguerra.

El análisis de este período de referencia se hará a base de los datos del cuadro 6. Los años escogidos fueron: 1929 (antes de la crisis), 1931 (antes de llegar al máximo la depresión), 1937/38 (años de recuperación) y 1948 (año inicial del período siguiente).

Los índices y porcentajes se calcularon a partir de datos en cruceros de 1948 para facilitar la comparación entre uno y otro período. Sin embargo, esa comparabilidad es sumamente grosera, ya que los datos del período del análisis se expresan en dólares constantes de 1955 y la misma muestra recogida en ese año es mucho menos representativa en los del decenio de 1930.

a) *Variaciones cuantitativas*

Al considerar los datos de la muestra, puede verse que el nivel general de las importaciones de 1929 no volvió a ser alcanzado en ese decenio, y sólo fue ligeramente sobrepasado en 1948. En realidad, si tenemos en cuenta que la muestra representaba sólo el 78 por ciento del total de las importaciones en 1929, el 81 por ciento en 1937-38 y el 87 por ciento en 1948, comprobamos que, durante el decenio, se acentúa esa tendencia a la no recuperación del nivel de importaciones de 1929.

En 1931 las importaciones descienden en más de 50 por ciento en relación al nivel de 1929; como es natural, se mantienen mejor las importaciones de combustibles y materias primas e intermedias, que sólo descienden, respectivamente en 35 y 36 por ciento; en cuanto a los bienes de consumo y de capital, sus bajas respectivas son de 70 y 80 por ciento.

Por más que 1937-38 sean años de recuperación y los más favorables del decenio para las importaciones, el quántum de la muestra sigue siendo inferior en 19 por ciento al de 1929; únicamente después de la segunda guerra mundial vuelve la capacidad para importar a los niveles de antes de la crisis.

Se verá ahora el comportamiento de los grandes grupos de productos durante el período.

En lo relativo a *bienes de consumo,* las importaciones sufrieron una violenta restricción con la crisis, sobre todo las de *bienes duraderos de consumo,* cuyo comportamiento es sumamente elástico frente a las variaciones del quántum general por tratarse de los productos de la gama de importaciones cuyo consumo puede comprimirse con más facilidad. Este grupo de productos, aunque se recuperase más intensamente que los bienes no duraderos de consumo, no volvió a alcanzar durante el decenio los niveles de 1929. Sin embargo, al final del decenio siguiente las importaciones de bienes duraderos de consumo habían llegado a niveles muy elevados, superados sólo por los combustibles, y estaban un 50 por ciento por sobre el nivel general de la muestra.

En cambio, los *bienes no duraderos de consumo* no sólo se mantuvieron, por término medio, un 50 por ciento por debajo del nivel de 1929 durante todo el decenio, sino que, aun en 1948, volvían con dificultad al nivel prevaleciente antes de la crisis. Por consiguiente, se produjo un proceso de sustitución de las importaciones por la producción interna, que fue especialmente intenso en lo relativo a los alimentos de origen animal, las bebidas y algunas manufacturas más simples.[22]

El fenómeno de la sustitución de las importaciones no se echa de ver con respecto al grupo de los bienes duraderos de consumo en su conjunto. Al contrario, hubo un aumento de la importancia relativa de estos bienes en la muestra. Con todo, ello se debió no tanto a la inexistencia de la sustitución en las categorías de bienes que entraban en la muestra en 1929, como a la aparición de nuevos productos en el mercado mundial. De este modo, en la muestra seleccionada, que es la de 1955, una gran fracción de los bienes duraderos de consumo está constituida por aparatos eléctricos para el hogar que no existían en el decenio de 1930.[23]

Fuera de eso, los años que vinieron inmediatamente después de la guerra se caracterizaron en el Brasil por cierta euforia cambiaria debido a las reservas de divisas acumuladas obligadamente durante la guerra. En efecto, los niveles de importación de los bienes duraderos de consumo fueron muy elevados (son los llamados años del

[22] Según los datos de la muestra, las importaciones de esos productos, en cruceros constantes de 1948, bajaron desde 1929 hasta 1938 en cerca de 70 por ciento, y aun en 1948 se mantenían en cerca de un 50 por ciento por debajo del nivel de antes de la crisis.

[23] Un fenómeno semejante, aunque de menor intensidad, debe de haberse producido con los bienes de capital. Sin embargo, en éstos el problema es más bien de una transformación de tipo y cualidad que de una verdadera desaparición de categorías de productos y aparición de otras nuevas. Por otra parte, este problema es muy importante, y a él se debe la gran dificultad de establecer series a precios constantes, estrictamente comparables año tras año, para un período prolongado.

"desperdicio de divisas"), respondiendo a una demanda contenida durante los años de guerra. Incluso el período de 1951-52, que fueron los años de más altos niveles de importación de estos u otros tipos de bienes, su participación relativa en la gama es inferior a la de 1948.

El grupo de los *combustibles y lubricantes* es el que presenta mayor rigidez en relación a las fluctuaciones del nivel general de las importaciones. No sólo se reduce su quántum importado relativamente menos que todos los demás en los años de la crisis, sino que, una vez pasada la contracción económica, su nivel de importaciones prácticamente se recupera, acompañando al nivel de actividad económica. En 1948 alcanzó al doble del volumen de 1938, reflejando al mismo tiempo el crecimiento económico de la postguerra y la imposibilidad de la sustitución a causa de la inexistencia de una industria petrolera.

El segundo grupo de importaciones en su grado de incomprensibilidad y recuperación es el de *materias primas y productos intermedios*, que en 1937 sólo se halla a un nivel ligeramente inferior al de 1929. Los motivos de ese comportamiento son semejantes a los del grupo anterior. Sin embargo, por lo que se refiere al proceso de sustitución de las importaciones, la situación es muy diferente. Este es un grupo que presenta la sustitución en varias categorías importantes, y hasta podríamos decir esenciales, para el desarrollo posterior de la economía.

La sustitución en este grupo fue tan acentuada que en 1948, al paso que los demás grupos y el nivel general de las importaciones ya sobrepasaban los niveles de 1929, las importaciones de materias primas y productos intermedios eran inferiores en un 20 por ciento.

Esa sustitución es especialmente visible con respecto a los productos metálicos, cuyas importaciones bajan en 40 por ciento entre 1929 y 1948. Además, es más antigua. Las materias primas no metálicas sólo demuestran una sustitución a partir de 1938, habiendo reaccionado sus importaciones después de la crisis de modo aun más acentuado que las de combustibles. Semejante comportamiento es natural, ya que en este grupo de productos están comprendidos los insumos básicos para las industrias de bienes de consumo final no duraderos, cuya sustitución debe de haberse producido con más intensidad en el período de mayor estrangulamiento del sector externo. En cambio, las materias intermedias metálicas, incluso en los años de recuperación económica, aparecen con importaciones descendentes. Esto se debe a la ampliación de la producción siderúrgica nacional, cuya formación se produjo paulatinamente desde comienzos del siglo, si bien la producción en mayor escala sólo se inició con Volta Redonda en los años de la segunda guerra mundial. Analizando las listas de importaciones en cruceros constantes, se comprueba que las importaciones de productos siderúrgicos se redujeron en 50 por ciento entre 1929 y 1948.

En el mismo período disminuyeron las importaciones de materias primas no metálicas en las siguientes categorías: pieles y cueros, fibras e hilados textiles, productos de papel (excepto papel para periódicos), productos de caucho, vidrio plano y cemento.

En lo relativo a los *bienes de capital*, el comportamiento de éstos es bastante elástico frente a las fluctuaciones del nivel general de las importaciones. Después de los bienes duraderos de consumo, fue el grupo que sufrió mayores restricciones con la crisis. Su recuperación durante el decenio es idéntica también a la de aquéllos. Sin embargo, en 1948, aunque su nivel de importaciones sobrepasara el nivel general, no ocurrió en modo alguno la expansión que se produjo con los bienes duraderos de consumo. Si bien el grupo en su conjunto no denota un proceso de sustitución de la naturaleza del sufrido por los productos intermedios, se puede afirmar que comenzó la sustitución en algunas categorías. Es así como entre 1929 y 1948 hay una disminución apreciable de las importaciones de equipo agrícola (especialmente herramientas) y de material ferroviario, que corresponde a la producción interna de esas ramas industriales.

b) *Variaciones en la composición de la muestra*

La estructura de las importaciones se modificó sensiblemente entre 1929 y 1948, acompañando al proceso de industrialización.

Desde luego, cabe señalar que la estructura de 1929, dada la participación relativamente baja de los bienes de consumo,[24] indica que ese proceso ya se había iniciado anteriormente, incluso dentro del modelo tradicional exportador. En realidad, la industrialización ya estaba en marcha en el Brasil, aunque fuera en forma incipiente, desde comienzos del siglo, y cobró un impulso mayor durante el período de la primera guerra mundial. En la época de la gran crisis, las industrias tradicionales ya habían logrado cierto grado de desarrollo, de modo que la entrada en el proceso de sustitución de las importaciones por la vía de los bienes no duraderos de consumo se hizo más fácil, no sólo por las condiciones de tamaño del mercado y de tecnología de menor densidad de capital sino principalmente por la posibilidad de explotar con mayor eficacia la capacidad productiva ya existente.

Entretanto, el avance del proceso de sustitución por esta línea de productos era insuficiente para reducir las importaciones a un nivel compatible con una capacidad para importar tan reducida.

Con la reducción del nivel general de las importaciones, las materias primas e intermedias habían pasado a representar en el decenio de 1930 más de la mitad de las importaciones corrientes. Se hacía urgente, pues, iniciar el proceso de sustitución, sobre todo en la categoría de materiales de construcción.

Ese esfuerzo, iniciado después de la crisis, se vigorizó en el período de la segunda guerra mundial; en 1948, tres años después de terminada la guerra, estando las exportaciones al nivel de 1929, la estructura de la gama de importaciones se presentaba bastante modificada.

Los productos intermedios habían disminuido su participación de 46 a 35 por ciento, al mismo tiempo que descendían en términos absolutos, como ya se vio. Esa disminución de la importancia de las materias primas permitió no sólo compensar el aumento absoluto y relativo de las importaciones de combustibles ocasionado por el crecimiento económico, sino incluso aumentar la participación de los bienes de consumo y de los bienes de capital, indispensables estos últimos para la continuación del proceso de desarrollo posterior.

Obsérvese una vez más que el aumento de la importancia relativa de los bienes de consumo se debe enteramente a los bienes duraderos, por los motivos ya señalados. En efecto, los bienes de consumo no duraderos constituyeron el otro grupo en que se produjo una sustitución visible;

[24] Esta participación está subestimada en relación al total de las importaciones, ya que la muestra fue seleccionada en 1955. Sin embargo, esto no nos parece suficiente para invalidar el desarrollo del raciocinio posterior.

en consecuencia, su participación en la gama disminuyó en 1948 en relación a 1929.

En resumen, podemos decir que durante el período que siguió a la crisis hasta el fin de la segunda guerra mundial, quedó terminada prácticamente la sustitución que se podía efectuar en los bienes no duraderos de consumo, y se hicieron algunos esfuerzos estratégicos de sustitución en las materias primas y, sobre todo, en los materiales de construcción. El aumento de la participación en la gama de los bienes de consumo no duraderos, de resultas de la aparición de nuevos productos, de la demanda contenida durante la guerra y de la euforia cambiaria de la postguerra, preparó una nueva categoría de sustitución para el período siguiente, por la cual seguiría la industria brasileña durante cerca de un decenio.

Sin embargo, este proceso mismo de sustitución iba a exigir nuevas importaciones de materias primas y bienes de capital. El aumento de estas necesidades se estrelló con una capacidad para importar limitada y, después de 1954, descendente; lo que obligó al proceso de sustitución a entrar de nuevo, y con mayor intensidad, en las categorías de productos intermedios y bienes de capital.

En los capítulos siguientes se analizará cómo se desarrolló este proceso y las modificaciones que ello introdujo en el quántum y la composición de los productos importados.

2. El comportamiento de los agregados de la gama de importaciones en el período de 1948 a 1961

Para comenzar se adoptará la misma división del período de referencia: bienes de consumo (duraderos y no duraderos), combustibles y lubricantes, materias primas y materiales (metálicos y no metálicos) y bienes de capital.

Los datos relativos a esta clasificación están agrupados en los cuadros 7-A, 8-A y 9-A. La columna de los bienes de consumo duraderos incluye, fuera de las máquinas, aparatos e instrumentos que se destinan al consumo, todas las piezas y accesorios respectivos.

Cuadro 7-A

BRASIL: VALOR DE LAS IMPORTACIONES POR GRUPOS PRINCIPALES, 1948-61

(Miles de dólares de 1955)

Año	*Bienes de consumo*			*Combustibles y lubricantes*	*Materias primas y materiales*			*Bienes de capital*	*Total de la muestra*
	Duraderos	*No duraderos*	*Subtotal*		*Metálicos*	*No metálicos*	*Subtotal*		
1948	97 990	74 589	172 579	129 729	68 716	234 036	302 752	392 085	997 245
1949	84 114	76 052	160 166	136 903	96 168	254 462	350 690	375 377	1 023 076
1950	76 214	83 999	160 213	164 463	107 800	322 390	430 190	443 299	1 198 165
1951	172 878	122 874	295 752	212 299	152 076	439 418	591 494	757 160	1 856 705
1952	107 248	120 943	228 191	234 738	129 696	374 330	504 026	820 252	1 787 207
1953	24 274	84 504	108 778	231 335	112 268	328 170	440 438	368 672	1 149 223
1954	38 761	97 975	136 736	278 408	219 481	425 531	645 012	462 570	1 522 726
1955	19 952	90 131	110 083	271 107	111 246	371 575	482 821	323 959	1 187 970
1956	19 503	90 231	109 734	281 633	99 236	349 251	448 487	302 747	1 335 683
1957	25 372	84 964	110 336	254 433	124 561	351 450	476 011	494 903	1 309 566
1958	27 380	61 248	88 628	284 573	94 372	340 365	434 737	501 628	1 440 314
1959	29 120	61 236	90 356	279 089	98 364	372 664	471 028	599 841	1 441 759
1960	20 594	80 052	100 646	319 590	119 055	420 432	599 487	482 036	1 420 757
1961	16 707	87 944	104 651	322 834	134 651	409 114	543 765	449 507	

Fuente: Muestra de la CEPAL.

Cuadro 7-B

BRASIL: VALOR DE LAS IMPORTACIONES POR GRUPOS PRINCIPALES, 1948-61

(Miles de dólares de 1955)

Año	*Bienes de consumo final*			*Combustibles y lubricantes*	*Productos intermedios*				*Bienes de capital*	*Total de la muestra*
	Duraderos	*No duraderos*	*Subtotal*		*Metálicos*	*No metálicos*	*Partes complementarias*	*Subtotal*		
1948	91 522	74 589	166 111	129 829	−68 716	234 036	93 455	−396 207	305 098	997 245
1949	74 700	76 052	150 752	136 903	36 168	254 462	61 739	412 369	323 052	1 023 076
1950	62 693	83 999	146 692	164 463	107 800	322 390	76 202	506 392	380 618	1 198 165
1951	150 476	122 874	273 350	212 299	−152 076	439 418	147 929	−739 423	631 633	1 856 705
1952	92 415	120 943	213 358	234 738	129 696	374 330	118 972	617 998	721 113	1 787 207
1953	19 813	84 504	104 317	231 335	112 268	328 170	16 510	456 948	356 623	1 149 223
1954	21 785	97 975	119 760	278 408	−219 481	425 531	68 626	−713 638	410 920	1 522 726
1955	7 078	90 131	97 209	271 107	111 246	371 575	44 827	527 648	292 006	1 187 970
1956	7 105	90 231	97 336	281 633	99 236	349 251	58 175	506 662	256 969	1 142 601
1957	11 469	84 964	96 433	254 433	−124 561	351 450	106 967	−582 978	401 839	1 335 683
1958	12 873	61 248	74 121	284 573	94 372	340 365	161 692	596 429	354 443	1 309 566
1959	23 063	61 236	84 299	279 089	98 364	372 664	193 416	664 444	412 482	1 440 314
1960	15 029	80 052	95 081	319 590	−119 055	420 432	98 769	−638 254	388 832	1 441 759
1961	8 388	87 944	96 332	322 834	134 651	409 114	27 404	571 169	430 422	1 420 757

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

Cuadro 8-A

BRASIL: INDICES DE QUANTUM DE LAS IMPORTACIONES, POR GRUPOS PRINCIPALES, 1948-61

(1948=100)

Año	*Bienes de consumo*			*Combustibles y lubricantes*	*Materias primas y materiales*			*Bienes de capital*	*Total*
	Duraderos	*No duraderos*	*Subtotal*		*Metálicos*	*No metálicos*	*Subtotal*		
1948	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1949	85.8	102.0	92.8	105.4	140.0	108.7	115.8	95.7	102.6
1950	77.8	112.6	92.8	126.7	156.9	137.8	142.1	113.1	120.1
1951	176.4	164.7	171.4	163.5	221.3	187.8	195.5	193.1	186.2
1952	109.5	162.1	132.2	180.8	188.7	159.9	166.5	209.2	179.2
1953	24.8	113.3	63.0	178.2	163.4	140.2	145.5	94.0	115.2
1954	39.6	131.4	79.2	214.4	319.4	181.8	213.1	118.0	152.7
1955	20.4	120.8	63.8	208.8	161.9	158.8	159.5	82.6	119.1
1956	19.9	121.0	63.6	216.9	144.4	149.2	148.1	77.2	114.6
1957	25.9	115.3	51.3	196.0	181.3	150.2	157.2	126.2	134.0
1958	27.9	82.0	51.4	219.2	137.3	145.4	143.6	127.9	131.3
1959	29.7	82.1	52.4	215.0	143.1	159.2	155.6	153.0	144.4
1960	21.0	107.3	58.3	246.2	173.3	179.6	178.2	122.9	144.6
1961	17.0	117.9	60.6	248.7	196.0	174.8	179.6	114.6	142.5

FUENTE: Muestra de la CEPAL (datos en dólares constantes).

Cuadro 8-B

BRASIL: INDICES DE QUANTUM DE LAS IMPORTACIONES POR GRUPOS PRINCIPALES, 1948-61

(1948=100)

Año	*Bienes de consumo final*			*Combustibles y lubricantes*	*Productos intermedios*				*Bienes de capital*	*Total*
	Duraderos	*No duraderos*	*Subtotal*		*Metálicos*	*No metálicos*	*Complementarios*	*Subtotal*		
1948	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1949	81.6	102.0	90.8	105.4	140.0	108.7	66.1	104.1	105.9	102.6
1950	68.5	112.6	88.3	126.7	156.9	137.8	81.5	127.8	124.7	120.1
1951	164.4	164.7	164.6	163.5	221.3	187.8	158.3	186.6	207.0	186.2
1952	101.0	162.1	128.4	180.8	188.7	159.9	122.0	156.0	236.4	179.2
1953	21.7	113.3	62.8	178.2	163.4	140.2	17.7	115.3	116.9	115.2
1954	23.8	131.4	72.1	214.4	319.4	181.8	73.4	180.1	134.7	152.7
1955	7.7	120.8	58.5	208.8	161.9	158.8	48.0	133.2	95.7	119.1
1956	7.8	121.0	58.6	216.9	144.4	149.2	62.3	127.9	84.2	114.6
1957	12.5	115.3	58.6	196.0	181.3	150.2	114.5	147.1	131.7	134.0
1958	14.5	82.0	44.6	219.2	137.3	145.4	173.0	150.5	116.2	131.3
1959	25.2	82.1	50.7	215.0	143.1	159.2	207.0	167.7	135.2	144.4
1960	16.4	107.3	57.2	246.2	173.3	179.6	105.7	161.1	127.4	144.6
1961	9.2	117.9	58.0	248.7	196.0	174.8	29.3	144.2	141.1	142.5

FUENTE: Muestra de la CEPAL (datos en dólares constantes).

Cuadro 9-A

BRASIL: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS IMPORTACIONES POR GRUPOS PRINCIPALES, 1948-61

Año	*Bienes de consumo*			*Combustibles y lubricantes*	*Materias primas y materiales*			*Bienes de capital*	*Total*
	Duraderos	*No duraderos*	*Subtotal*		*Metálicos*	*No metálicos*	*Subtotal*		
1948	9.8	7.5	17.3	13.0	6.9	23.5	30.4	39.3	100.0
1949	8.2	7.4	15.6	13.4	9.4	24.9	34.3	36.7	100.0
1950	6.4	7.0	13.4	13.7	9.0	26.9	35.9	37.0	100.0
1951	9.3	6.6	15.9	11.4	8.2	23.7	31.9	40.8	100.0
1952	6.0	6.8	12.8	13.1	7.3	20.9	28.2	45.9	100.0
1953	2.1	7.4	9.5	20.1	9.8	28.6	38.4	32.0	100.0
1954	2.6	6.4	9.0	18.3	14.4	27.9	42.3	30.4	100.0
1955	1.7	7.6	9.3	22.8	9.4	31.3	40.7	27.2	100.0
1956	1.7	7.9	9.6	24.6	8.7	30.6	39.3	26.5	100.0
1957	1.9	6.4	8.3	19.0	9.3	26.3	35.6	37.1	100.0
1958	2.1	4.7	6.8	21.7	7.2	26.0	33.2	38.3	100.0
1959	2.0	4.3	6.3	19.3	6.8	25.9	32.7	41.7	100.0
1960	1.4	5.6	7.0	22.2	8.3	29.1	37.4	33.4	100.0
1961	1.2	6.2	7.4	22.7	9.5	28.8	38.3	31.6	100.0

FUENTE: Muestra de la CEPAL (datos en dólares constantes).

Cuadro 9-B

BRASIL: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS IMPORTACIONES POR GRUPOS PRINCIPALES, 1948-61

Año	*Bienes de consumo final*			*Combustibles y lubricantes*	*Productos intermedios*				*Bienes de capital*	*Total*
	Duraderos	*No duraderos*	*Subtotal*		*Metálicos*	*No metálicos*	*Partes complement.*	*Subtotal*		
1948	9.2	7.5	16.7	13.0	6.9	23.5	9.4	39.8	30.5	100.0
1949	7.3	7.4	14.7	13.4	9.4	24.9	6.0	40.3	31.6	100.0
1950	5.2	7.0	12.2	13.7	9.0	26.9	6.4	42.3	31.8	100.0
1951	8.1	6.6	14.7	11.4	8.2	23.7	8.0	39.9	34.0	100.0
1952	5.2	6.8	12.0	13.1	7.3	20.9	6.4	34.6	40.3	100.0
1953	1.7	7.4	9.1	20.1	9.8	28.6	1.4	39.8	31.0	100.0
1954	1.4	6.4	7.8	18.3	14.4	27.9	4.6	46.9	27.0	100.0
1955	0.6	7.6	8.2	22.8	9.4	31.3	3.7	44.4	24.6	100.0
1956	0.6	7.9	8.5	24.6	8.7	30.6	5.2	44.4	22.5	100.0
1957	0.9	6.4	7.3	19.0	9.3	26.3	8.0	43.6	30.1	100.0
1958	1.0	4.7	5.7	21.7	7.2	26.0	12.3	45.5	27.1	100.0
1959	1.6	4.3	5.9	19.3	6.8	25.9	13.4	46.1	28.7	100.0
1960	1.0	5.6	6.6	22.2	8.3	29.1	6.8	44.2	27.0	100.0
1961	0.6	6.2	6.8	22.7	9.5	28.8	1.9	40.2	30.3	100.0

FUENTE: Muestra de la CEPAL (datos en dólares constantes).

La columna de los bienes de capital incluye, además de las máquinas y equipos terminados, las correspondientes partes complementarias importadas para las industrias nacionales de montaje.

Como esas piezas, accesorios y partes, incluidos en esas dos columnas, asumen una gran importancia para demostrar la sustitución ocurrida de resultas de la integración progresiva de las industrias mecánicas brasileñas, decidimos aislarlos agrupándolos, en una segunda clasificación, bajo la designación de partes complementarias.

En esta nueva clasificación, que puede verse en los cuadros 7-B, 8-B y 9-B, el nuevo grupo aparece junto con las materias primas y materiales, bajo la designación general de productos intermedios. En este último gran grupo están presentes todos los insumos básicos de la economía, con excepción de los combustibles y lubricantes que se agruparon separadamente, e incluye el petróleo crudo, el carbón y sus derivados.

Los bienes duraderos de consumo y los bienes de capital que aparecen en esta nueva clasificación son los bienes terminados o que se destinan a un uso final.

A continuación se analizarán los cuadros mencionados.

a) *Variaciones cuantitativas*

Las variaciones del quántum de las importaciones se pueden examinar en el cuadro 8, y demuestran que, para la totalidad del período, el único gran grupo en que aparece una sustitución "visible" es el de los bienes de consumo.

Una sustitución más intensa ocurrió con los bienes duraderos de consumo, cuyo quántum descendió violentamente durante el período. Sin embargo, los bienes no duraderos de consumo también muestran una sustitución (aunque en mucho menor escala), ya que su quántum no acompañó el aumento del quántum general de importaciones y en los últimos años se encontraba al nivel de 1948.

Todos los demás grupos registran aumentos del quántum importado a lo largo del período. La expansión más acentuada ocurrió con los combustibles y lubricantes, cuyo quántum aumentó en 150 por ciento durante el período.

Los bienes de capital terminados y los productos intermedios, en su conjunto, presentan índices del quántum que entre el comienzo y el fin del período manifiestan una tendencia idéntica a la del quántum general de las importaciones, si bien con fluctuaciones de intensidad distinta.

Como es natural, y esto ya se señaló anteriormente, los bienes de capital reaccionan a los movimientos del nivel general de las importaciones en una forma más elástica que los demás productos. Es así como en los años 1951 y 1952, que corresponden a los niveles máximos alcanzados por el quántum general, los bienes de capital reaccionaron en forma más que proporcional y su quántum importado se duplicó holgadamente en relación a 1948. En cambio, en los años 1955 y 1956, que fueron años de caída del nivel general, el quántum de aquéllos descendió por debajo de los niveles de 1948.

Esto tiene repercusiones importantes sobre la tasa de inversión de la economía, pero es bastante explicable por ser los bienes de capital nuevos los elementos más comprensibles de la gama, dado que las importaciones de bienes de consumo terminados ya se encontraban reducidas a niveles muy bajos. En cambio, las materias primas e intermedias presentan un comportamiento más rígido en relación a las variaciones del nivel general de importaciones, por cuanto su importación es indispensable para mantener el nivel de la actividad económica existente, sobre todo, de la actividad industrial. Por eso, su quántum presenta fluctuaciones menos violentas en relación con el quántum general, con excepción del año 1954 en que hubo importaciones voluminosas de materias metálicas.

Incluso puede notarse que de 1954 a 1960, años que corresponden a un período de intensa industrialización, el índice del quántum de las importaciones del grupo se mantuvo por sobre el índice del quántum general, mientras que con los bienes de capital sucedía lo contrario.

De los productos intermedios, los únicos que presentan una sustitución visible son las llamadas "partes complementarias", en que se incluyen las piezas y accesorios necesarios para el montaje de aparatos eléctricos para el hogar, y las piezas para automóvil. Sin embargo, sólo a partir de 1959 se mostró lo bastante avanzado el pro-

ceso de integración vertical de la producción en esos dos sectores para que se registrara una disminución apreciable de las importaciones.

b) *Variaciones en la composición de la muestra*

Las variaciones en los porcentajes correspondientes a los diversos grupos en la muestra se pueden apreciar a la luz del cuadro 9. La estructura de la gama de importaciones al comienzo del período se presentaba, a grandes rasgos, con la composición siguiente:

	Porcentajes
Bienes de consumo	17
Combustibles y lubricantes	13
Productos intermedios	40
Bienes de capital	30

La única modificación importante ocurrida entre el comienzo y el fin del período es la disminución de la participación de los bienes de consumo y el aumento correspondiente de los combustibles y lubricantes. Los productos intermedios y los bienes de capital mantuvieron sus posiciones relativas.

Las tendencias a la disminución y al aumento, respectivamente, de los dos primeros grupos son constantes. Esta constancia representa un problema grave por lo que respecta a los combustibles. En caso de no ser suficiente el esfuerzo de sustitución en este grupo para invertir, o a lo menos para contener, esa tendencia, dentro de poco el aumento de su participación en la gama se hará a costa de los otros dos grupos, puesto que siendo ya sumamente reducida la participación de los bienes de consumo, será difícil poder reducirla aún más. Los datos sobre los dos últimos años, en que la participación de los bienes de consumo aumenta ligeramente, están dando una indicación en el sentido de que hasta es difícil mantenerla tan baja.

Con respecto a los productos intermedios y los bienes de capital, las posiciones relativas de un grupo frente al otro sufrieron las mismas fluctuaciones ya indicadas cuando analizamos los datos del quántum. Sin embargo, hay que destacar que, a lo largo del período y especialmente en los últimos años, en que estuvo estancado el volumen de las importaciones, no se produjo una absorción creciente de la gama de importaciones por los productos intermedios, pese a la rápida expansión de la actividad industrial.

Evidentemente, esto sólo fue posible porque una parte de la propia actividad industrial estaba destinada a sustituir a las importaciones en los sectores de materias primas, intermedias y partes complementarias. Aunque la sustitución sólo es visible con respecto a este grupo, a través de su disminución en términos absolutos y relativos, más adelante se verá que el proceso de sustitución adelantó en varias otras categorías de productos intermedios.

En realidad, el esfuerzo de sustitución desarrollado en este campo permitió reservar un margen de cerca del 30 por ciento del total de las importaciones para los bienes de capital. A eso se debe en gran parte la posibilidad de mantener la tasa de inversión y la consiguiente continuación del proceso de crecimiento de la economía en los últimos años.

3. La estructura de la importación analizada según su utilización y según su destino[25]

En este apartado se procura separar el total de las importaciones de la muestra en dos tipos de clasificación. En

[25] El análisis que sigue tiene por objeto hacer comparable esta parte del estudio con los dos estudios semejantes hechos por la CEPAL sobre América Latina, a saber: *Estudio Económico de América Latina, 1956* (E/CN.12/427/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 57.II.G.1), y "Algunas características del desarrollo industrial en el período 1950-61" (E/CN.12/602). El método de clasificación adoptado en esta división es análogo al de esos dos trabajos, aunque no sea rigurosa la coincidencia.

Cuadro 10

BRASIL: IMPORTACIONES, 1948-61

(Miles de dólares de 1955)

Año	*Total*	*Según la utilización*				*Según el destino*			
		Bienes intermedios		*Bienes finales*		*Para consumo*		*Para inversión*	
		Valores	*Porciento sobre el total*	*Valores*	*Porciento sobre el total*	*Valores*	*Porciento sobre el total*	*Valores*	*Porciento sobre el total*
1948	997 245	396 207	39.7	601 038	60.3	520 673	52.2	476 482	47.8
1949	1 023 076	412 369	40.3	610 707	59.7	535 753	52.4	487 323	47.6
1950	1 198 165	560 633	42.3	691 532	57.7	631 246	52.7	566 919	47.3
1951	1 856 705	739 933	39.9	1 116 772	60.1	924 218	49.8	932 487	50.2
1952	1 787 207	618 387	34.6	1 168 820	65.4	806 103	45.1	981 104	54.9
1953	1 149 223	457 615	39.8	691 608	60.2	637 809	55.5	511 414	44.5
1954	1 522 726	716 772	47.1	805 954	52.9	827 814	54.4	694 912	45.6
1955	1 187 970	604 724	50.9	583 246	49.1	743 307	62.6	444 663	37.4
1956	1 142 601	613 930	53.7	528 671	46.3	737 214	64.5	405 387	35.5
1957	1 335 683	689 302	51.6	646 381	48.4	711 857	53.3	623 826	46.7
1958	1 309 566	720 444	55.0	589 122	45.0	708 098	54.1	601 468	45.9
1959	1 440 314	790 427	54.9	649 887	45.1	735 634	51.1	704 680	48.9
1960	1 441 759	762 961	52.9	678 798	47.1	835 129	57.9	606 630	42.1
1961	1 432 046	736 796	51.5	695 250	48.5	834 584	58.3	597 462	41.7

Fuente: Muestra de la CEPAL (datos en dólares constantes).

Cuadro 11

BRASIL: IMPORTACIONES, VALORES ABSOLUTOS Y PORCIENTO DEL TOTAL, 1948-61

(Miles de dólares de 1955)

Año	Productos intermedios						Productos finales						Total general (valor absoluto)
	Subtotal		Para consumo		Para inversión		Subtotal		Para consumo		Para inversión		
	Valor absoluto	Porciento del total	Valor absoluto	Porciento del total	Valor absoluto	Porciento del total	Valor absoluto	Porciento del total	Valor absoluto	Porciento del total	Valor absoluto	Porciento del total	
1948	396 207	39.7	224 823	22.5	171 384	17.2	601 038	60.3	295 940	29.7	305 098	30.6	997 245
1949	412 369	40.3	248 098	24.3	164 271	16.0	610 707	59.7	287 655	28.1	323 052	31.6	1 023 076
1950	506 633	42.3	320 332	26.7	186 301	15.6	691 532	57.7	310 914	25.9	380 618	31.8	1 198 165
1951	739 933	39.9	439 079	23.6	300 854	16.3	1 116 772	60.1	485 139	26.1	631 633	34.0	1 856 705
1952	618 387	34.6	358 396	20.1	259 991	14.5	1 168 820	65.4	447 707	25.1	721 113	40.3	1 787 207
1953	457 615	39.8	302 824	26.4	154 791	13.4	691 608	60.2	334 985	29.1	356 623	31.1	1 149 223
1954	716 772	47.1	432 780	28.4	283 992	18.7	805 954	52.9	395 034	25.9	410 920	27.0	1 522 726
1955	604 724	50.9	452 067	38.1	152 657	12.8	583 246	49.1	291 240	24.5	292 006	24.6	1 187 970
1956	613 930	53.7	465 512	40.7	148 418	13.0	528 671	46.3	271 702	23.8	256 969	22.5	1 142 601
1957	689 302	51.6	467 315	35.0	221 987	16.6	646 381	48.4	244 542	18.3	401 839	30.1	1 335 683
1958	720 444	55.0	473 419	36.2	247 025	18.8	589 122	45.0	234 679	17.9	354 443	27.1	1 309 566
1959	790 427	54.9	498 229	34.6	292 198	20.3	649 887	45.1	237 405	16.5	412 482	28.6	1 440 314
1960	762 961	52.9	545 163	37.8	217 798	15.1	678 798	47.1	289 966	20.1	388 832	27.0	1 441 759
1961	736 796	51.5	569 756	39.8	167 040	11.7	695 250	48.5	264 828	18.5	430 422	30.0	1 432 046

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

la primera se dividen los productos en dos categorías según se trate de bienes de utilización final o de utilización intermedia; en la segunda se considera otra división distinta de los productos, según se destinen al consumo o a la inversión. (Véase el cuadro 10.)

Estas dos clasificaciones se combinaron después a fin de obtener cuatro subgrupos, caracterizados al mismo tiempo por el tipo de utilización y por el fin a que se destinan. (Véase el cuadro 11.)

Dentro de la división en productos finales y productos intermedios, los primeros agrupan los bienes de consumo terminados, los bienes de capital y los combustibles terminados, en resumen, todos los productos que se consideran de uso final. Los productos intermedios comprenden las materias primas y materiales (metálicos y no metálicos), las partes complementarias y los combustibles brutos.

Dentro de la división en bienes de consumo y bienes de inversión, se agruparon en esta última categoría los bienes de capital terminados, las partes complementarias para el montaje de equipo de transporte y los materiales metálicos; de los no metálicos sólo se consideraron los materiales de construcción (cemento, vidrio, etc.). Los bienes de consumo comprenden todos los materiales no metálicos, los bienes de consumo terminados y partes complementarias de aparatos eléctricos para el hogar, así como todos los combustibles y lubricantes.

Esta división es un tanto artificial, por ser imposible separar *a priori*, en los productos intermedios y los combustibles, aquella parte destinada al consumo de la destinada a la inversión. La clasificación se hizo en forma idéntica a la adoptada en los dos trabajos mencionados, considerando de consumo los bienes que en su mayor parte se destinan a la producción, aunque sea indirecta, de bienes de consumo final, además, naturalmente, de los que se consumen directamente. Para la inversión se adoptó un criterio idéntico.

La primera división, en productos finales e intermedios, también es artificial y sufre de los mismos defectos, tal vez en mayor grado. En realidad, los mayores problemas para una separación se presentan con las partes complementarias, algunas de las cuales pueden destinarse directamente al consumo final, y con los combustibles, que son difíciles de separar por tipo de utilización.

A pesar de estos defectos, la clasificación adoptada parece útil para los fines que se proponen en este capítulo, que son analizar las tendencias generales de la gama de importaciones en el sentido de su evolución hacia una mayor o una menor rigidez y las consecuencias que de ahí se siguen para el proceso de desarrollo, en la medida en que una pérdida de flexibilidad se traduzca por una disminución de las importaciones de bienes de capital.

Se comienza entonces por el análisis de la primera parte del cuadro 10, que se refiere a la división de la muestra entre productos de utilización intermedia y de utilización final. Como puede apreciarse, la importancia relativa de unos y otros se modificó radicalmente en el primer decenio del período: de una participación relativa en 1948 de 60 por ciento y 40 por ciento, respectivamente, se pasó en 1958 a la posición inversa, con 45 por ciento de bienes finales contra 55 por ciento de bienes intermedios. Este aumento de la participación de los bienes intermedios confirma la tendencia normal a la modificación de la gama de importaciones, que acompaña a un proceso de industrialización en un país subdesarrollado cuya capacidad para importar no crece con rapidez.

Sin embargo, el mantenimiento de tal tendencia, si continuase por un período prolongado, traería consecuencias perjudiciales al proceso de desarrollo, el cual podría llegar a quedarse estancado.[26] Dadas las limitaciones de la capacidad para importar, la disminución relativa de las importaciones de bienes finales terminaría por transformarse en una disminución absoluta; la gama de importaciones se haría cada vez más rígida; las impor-

[26] Véase la sección C de la parte I de este trabajo, "La dinámica del proceso de sustitución de las importaciones".

taciones de bienes de capital, que son simultáneamente el grupo de mayor importancia entre los bienes finales, y el más flexible, se verían comprimidas. Esto no sólo frenaría el proceso de desarrollo, sino que aumentaría la vulnerabilidad de la economía frente al sector externo, ya que el mantenimiento de la propia actividad industrial quedaría en situación de dependencia estratégica de unas importaciones voluminosas de materias primas.

Conviene poner de relieve que una situación de tal gravedad no parece haberse alcanzado en el Brasil. En primer lugar, el aumento de las importaciones irreducibles de materias primas e intermedias no se produjo, en términos absolutos, a costa de los bienes finales. En general, el quántum de las importaciones de éstos se mantuvo a lo largo del período,[27] lo que permitió que, con un crecimiento de 44 por ciento en el quántum general de las importaciones, los productos intermedios aumentaran en más de 80 por ciento. De este modo, aunque con restricciones severas de las importaciones de ciertos bienes de consumo, fue posible mantener la participación de las importaciones de bienes de capital.

Por otra parte, la tendencia al aumento de la participación de los productos intermedios parece haberse invertido a partir de 1958. En realidad, en los últimos tres años su porcentaje disminuyó, y en 1961 representaba poco más del 50 por ciento del total de las importaciones.

Esta inversión de la tendencia parece indicar que el esfuerzo de sustitución que se venía realizando desde hacía varios años en algunas categorías de productos intermedios, se vio coronado por el éxito; lo que permitió que por último esa sustitución se hiciera aparente para el grupo en su conjunto. Dicho resultado es tanto más satisfactorio si tenemos en cuenta que en el grupo se incluyen algunos productos, como petróleo crudo, trigo y papel de imprenta, respecto a los cuales ese esfuerzo de sustitución no fue suficiente para producir resultados visibles. De donde se sigue que, a pesar de estas y otras dificultades, que se examinarán con mayores detalles más adelante, la composición de las importaciones se presenta menos desfavorable, en este particular, de lo que podría creerse.

Se pasa ahora al análisis de la segunda parte del cuadro, que se refiere a la división según el destino.

En los tres primeros años de la serie, la participación relativa de las importaciones para el consumo y para la inversión se mantuvo constante, ligeramente por encima y por debajo del 50 por ciento, respectivamente. En el decenio de 1950, las transformaciones en el peso relativo de los dos grupos de bienes son especialmente notables en los años de expansión (1951-52) y en los de la crisis (1955-56) del nivel general de las importaciones. Como era de esperar, en el primer caso se benefician las importaciones para la inversión y en el segundo se perjudican. Esta mayor elasticidad de las importaciones destinadas a la inversión para reaccionar a las fluctuaciones del nivel general, es perfectamente explicable y se ha podido observar en todos los países de América Latina.

En los demás años del decenio, las variaciones de la composición no son de fondo.

A partir de 1957, año en que la composición era relativamente favorable a las inversiones, aumenta la participación de las importaciones destinadas al consumo. Esto puede explicarse por tres órdenes de fenómenos: el estancamiento de las importaciones globales, la imposibilidad de contener la expansión de la importación de combustibles (especialmente de petróleo) y la sustitución ocurrida en algunas categorías de bienes de capital.

El primero de estos factores es perfectamente visible si se observan los datos del cuadro 10; los otros dos se analizarán en los capítulos siguientes.

Se pasa a analizar ahora el cuadro 11, en el cual la clasificación de productos finales y productos intermedios está subdividida según sea que las importaciones se destinen al consumo o a la inversión.

Los productos para el consumo final comprenden los bienes de consumo duraderos y no duraderos (esencialmente manufacturas terminadas) y los combustibles elaborados. El grupo en su conjunto presenta una sustitución visible: su quántum tiende a descender (aunque con una ligera recuperación en los dos últimos años) y su participación relativa se reduce de un 30 por ciento al comienzo del período al 18.5 por ciento al final del mismo. En cambio, el subgrupo de los bienes de capital (productos finales para inversión), aunque su quántum muestre una tendencia al crecimiento moderado y su participación oscile alrededor de un 30 por ciento de la muestra, presenta fluctuaciones sensibles. Las fluctuaciones más violentas se producen en los mismos períodos ya señalados para el gran grupo de "importaciones para la inversión" y se deben a los mismos motivos.

Los productos intermedios para el consumo muestran un aumento acentuado del quántum y de la participación en la muestra. En realidad, son el único subgrupo que, aunque con ligeras pausas, manifiesta una resistencia sostenida y creciente al proceso de sustitución de importaciones. Esto no ha de sorprender si recordamos que en él se incluyen las materias primas (en diversos grados de elaboración) para la industria química, además del petróleo, el trigo y una serie de otros productos que por dificultades tecnológicas o de la disponibilidad de recursos naturales, no ha sido posible producir en escala satisfactoria dentro del país.

Los productos intermedios para la inversión comprenden los materiales metálicos, los materiales de construcción no metálicos y las partes complementarias de los bienes de capital. Como puede verse, tanto por los datos del quántum como por los porcentajes de participación, los esfuerzos de sustitución han dado algunos resultados visibles.

La descomposición de este grupo se analizará más adelante, pero desde luego podemos adelantar que el detenimiento aparente de la sustitución en el grupo, que podría identificarse con el aumento del quántum y de la participación entre 1956 y 1959, no es otra cosa que una fase del propio proceso de expansión y diversificación de la economía.

En efecto, ese aumento de las importaciones del grupo se debe casi por entero a las partes complementarias de la industria automovilística que se instaló en el país en 1955/56. A partir de 1959, la expansión y nacionalización progresivas de la industria de piezas para automóviles, permitió que descendieran nuevamente las importaciones del grupo, en quántum y en porcentaje, este último al nivel más bajo del período.

Aunque la participación del grupo en su conjunto ya sea relativamente baja (menos del 12 por ciento), la continuación del proceso de sustitución en la rama de mate-

[27] Sin considerar los violentos aumentos de los años 1951 y 1952, los cuales, según se vio, fueron años excepcionales.

riales metálicos aún puede ofrecer algunas perspectivas con la entrada en funcionamiento de las nuevas unidades siderúrgicas previstas para los próximos años, fuera de las posibilidades de expansión de la metalurgia de metales no ferrosos.

En resumen, del análisis hecho en este capítulo, y dentro de las líneas generales en que se realizó, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

La evolución de la estructura de las importaciones sólo se presentó claramente desfavorable en relación al grupo de productos intermedios destinados al consumo, los que aumentaron su participación llegando a ocupar en 1961 cerca del 40 por ciento de la muestra. En compensación, el descenso observado en las importaciones totales destinadas a la inversión, que traería graves inconvenientes para el proceso de desarrollo, se pudo salvar mediante la sustitución en el grupo de los productos intermedios y el mantenimiento de las importaciones de bienes de capital terminados.

El subgrupo de los productos de consumo final es el que presenta una tendencia más acentuada a la sustitución. Aun así, su participación sigue siendo considerable en 1961 (cerca del 19 por ciento) debido a la inclusión en el grupo de los combustibles elaborados, productos en los cuales, a pesar del elevado esfuerzo de producción interna, aún no se llegó en modo alguno a la autosuficiencia.

Así pues, dada la dificultad básica de mantener el proceso de desarrollo en presencia de una capacidad para importar que crece lentamente o que incluso se presenta estancada en los últimos años, no fueron insuperables los problemas que surgieron en el pasado por el lado de la mayor o menor rigidez de la estructura de las importaciones. Muy al contrario, ésta consiguió mantener la flexibilidad suficiente a fin de conservar disponible para los bienes de capital un margen de cerca del 30 por ciento de las importaciones totales.

Es verdad que el mantenimiento mismo de una capacidad efectiva para importar en los últimos años se logró a costa de un creciente endeudamiento externo, y que ese margen de las importaciones destinadas al proceso de inversión sólo se pudo obtener gracias a una política cambiaria discriminatoria y a la considerable entrada de capital extranjero.

Por consiguiente, en lo relativo a las posibilidades de continuar el proceso de sustitución en condiciones externas tan desfavorables, las perspectivas son poco alentadoras; llegar a mantener el actual coeficiente de importaciones general para la economía ya significaría contribuir a aumentar considerablemente la rigidez de la gama, ya que el margen compresible de importaciones es cada vez menor, incluso si se adoptan severas medidas de control.

En la parte final del estudio se examinarán las posibilidades de sustituir en forma considerable las importaciones de bienes de capital, de lo que resultaría una mayor flexibilidad de la gama de importaciones y una mayor independencia del proceso de inversión.

4. Análisis más pormenorizados de la composición de los grandes agregados

En las dos secciones anteriores se hizo el análisis en líneas generales de las tendencias de los agregados más importantes de la gama de importaciones, análisis que permitió reconocer las principales modificaciones ocurridas en su estructura por efecto de la intensificación del proceso de sustitución de las importaciones en el período 1948-61.

La finalidad de la presente sección consiste en hacer un análisis que proporcione una visión más íntima de esa misma estructura y que al mismo tiempo sirva para identificar categorías determinadas de productos en los cuales tal vez venga ocurriendo una sustitución "visible". Como es natural, ésta puede no ser aparente para los grandes grupos en su conjunto debido a la agregación, y ser considerable, sin embargo, para una serie de subgrupos menores.

La clasificación adoptada en el apartado 1 de la sección C sirvió de punto de partida para hacer una subdivisión cuyas agrupaciones principales pueden verse en los cuadros anexos a este estudio.

a) *Los bienes no duraderos de consumo*

Como ya se vio, el volumen de las importaciones del grupo en su conjunto no acompaña el aumento del quántum general, aunque evidentemente acompaña sus fluctuaciones, si bien en forma inelástica. En los últimos cuatro años, el nivel de las importaciones es idéntico por término medio al de los primeros años del período. Su participación en la muestra oscila alrededor del 7 por ciento hasta 1956, después de lo cual desciende claramente, aunque con tendencia a la recuperación en los dos últimos años.

Véase ahora el cuadro 12 para proceder a un análisis más particularizado de la estructura del grupo.

Al iniciarse el período, el conjunto de productos importados más importantes es el de los artículos alimenticios, que representa el 55 por ciento del grupo y comprende sobre todo productos de las regiones templadas, entre los cuales poseen mayor significación las frutas procedentes de la Argentina, el aceite de oliva, el bacalao y algunos subproductos de origen animal. Siguen en orden de importancia las bebidas, los medicamentos y las manufacturas textiles, con participaciones semejantes de 11 por ciento cada una y, por último, los impresos y las manufacturas diversas con 5 y 7 por ciento, respectivamente.

Al término del período, la situación de los alimentos sigue siendo privilegiada, habiendo aumentado incluso su participación relativa en el grupo. Entre los demás productos, se destaca el aumento de importancia de los medicamentos y de los impresos que, aunque alcanzaron su participación máxima en 1958, aún representaban en 1961 cerca del 20 y el 8 por ciento respectivamente del total de las importaciones de bienes no duraderos de consumo.

Con respecto a las manufacturas textiles y manufacturas diversas, el proceso de sustitución está prácticamente concluido, estando sus importaciones reducidas a niveles insignificantes. Las bebidas, pese a estar en una etapa avanzada de sustitución, manifestaron en el último quinquenio cierta tendencia a la elevación de las importaciones. Esto coincide, como veremos más adelante, con un estancamiento en los últimos años del ritmo de producción de la industria de bebidas.[28]

En resumen, de las categorías de bienes no duraderos de consumo que aún poseen importancia, dos se han demostrado prácticamente incompresibles: los alimentos pro-

[28] Aunque las bebidas nacionales no sean sustitutos "perfectos" de las importadas, son, con todo, sustitutos aproximados, de modo que parece legítima la correlación.

Cuadro 12

BRASIL: IMPORTACIONES DE BIENES DE CONSUMO NO DURADEROS, 1948-61

(Valores en miles de dólares constantes de 1955)

Año	Total		Artículos alimenticios		Bebidas		Drogas y medicamentos		Manufacturas textiles		Libros, periódicos y revistas		Manufacturas diversas	
	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total
1948	74 589	7.5	40 930	54.9	8 572	11.5	7 752	10.4	7 765	10.4	4 006	5.4	5 564	7.4
1949	76 052	7.4	44 779	58.9	3 027	4.0	12 681	16.7	8 547	11.2	4 323	5.7	1 695	3.5
1950	83 999	7.0	57 204	68.1	3 699	4.4	10 070	12.0	6 690	8.0	3 697	4.4	2 639	3.1
1951	122 874	6.6	78 113	63.6	7 750	6.3	23 458	19.1	4 566	3.7	5 706	4.6	3 281	2.7
1952	120 843	6.8	81 081	67.0	4 455	3.7	24 205	20.0	2 525	2.1	5 860	4.8	2 817	2.4
1953	84 504	7.4	59 006	69.8	2 473	2.9	12 891	15.3	1 865	2.2	7 333	8.7	937	1.1
1954	97 975	6.4	61 231	62.5	2 714	2.8	23 082	23.6	779	0.8	9 150	9.3	1 019	1.0
1955	90 131	7.6	64 009	71.0	1 188	1.3	14 218	15.8	246	0.3	9 640	10.7	830	0.9
1956	90 231	7.9	59 797	66.3	1 805	2.0	17 571	19.5	271	0.3	10 093	11.2	705	0.7
1957	84 964	6.4	60 237	70.9	1 834	2.2	12 840	15.1	391	0.5	8 995	10.6	667	0.7
1958	61 248	4.7	35 138	57.4	1 706	2.8	15 512	25.3	165	0.3	7 876	12.9	851	1.3
1959	61 236	4.3	41 101	67.1	1 769	2.9	9 842	16.1	476	0.8	7 226	11.8	823	1.3
1960	80 052	5.6	55 208	69.0	2 103	2.6	13 773	17.2	251	0.3	7 728	9.7	990	1.2
1961	87 944	6.1	59 206	67.3	1 667	1.9	18 222	20.7	273	0.3	7 403	8.4	1 173	1.4

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

cedentes de las regiones templadas y los artículos impresos; y esto pese a las medidas cambiarias restrictivas adoptadas respecto a los primeros y a la expansión considerable de la industria editorial brasileña.

La única categoría de importaciones del grupo que parece susceptible de una sustitución "efectiva" es la de los medicamentos, a condición asimismo de un gran esfuerzo de reorganización y desarrollo de la industria farmacéutica nacional.

b) *Los bienes duraderos de consumo*

Ya se vio que en la totalidad del grupo ocurrió un acentuado proceso de sustitución, puesto que su participación en la muestra descendió violentamente, no sólo en forma relativa sino también absoluta. Analizando el cuadro 13 se comprueba que esa sustitución es visible en los tres subgrupos considerados: vehículos y accesorios, aparatos eléctricos para el hogar y manufacturas diversas, ya que en todos ellos las importaciones experimentan un descenso absoluto.

El grupo donde ocurrió una sustitución más intensa fue el de los vehículos y accesorios, en el cual están comprendidos los automóviles de uso privado, las motocicletas y las bicicletas, y también sus respectivos accesorios. Su participación en el grupo, que al comienzo del período era superior a 50 por ciento, descendió a fines del pe-

Cuadro 13

BRASIL: IMPORTACIONES DE BIENES DE CONSUMO DURADEROS, 1948-61

(Valores en miles de dólares constantes de 1955)

Año	Total del grupo		Vehículos y sus accesorios		Artefactos domésticos y accesorios		Manufacturas diversas	
	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total
1948	97 990	9.8	56 240	57.4	26 362	26.9	15 388	15.7
1949	84 114	8.2	44 974	53.5	24 177	28.7	14 963	17.8
1950	76 214	6.4	35 335	46.4	23 832	31.3	17 047	22.3
1951	172 878	9.3	94 486	54.7	47 936	27.7	30 456	17.6
1952	107 248	6.0	63 796	59.5	22 692	21.2	20 760	19.3
1953	24 274	2.1	17 523	72.2	5 216	21.5	1 535	6.3
1954	38 761	2.6	15 199	39.2	20 417	52.7	3 145	8.1
1955	19 952	1.7	6 881	34.5	11 727	58.8	1 344	6.7
1956	19 503	1.7	6 586	33.8	10 975	56.3	1 941	9.9
1957	25 372	1.9	9 221	36.3	12 616	49.7	3 535	14.0
1958	27 380	2.1	11 781	43.0	14 042	51.3	1 557	5.7
1959	29 120	2.0	21 075	72.4	6 691	23.0	1 254	4.6
1960	20 594	1.4	11 470	55.7	5 678	27.6	3 446	16.7
1961	16 707	1.2	5 213	31.2	7 721	46.2	3 773	22.6

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

ríodo a cerca de 30 por ciento, al paso que en términos absolutos se redujo en 90 por ciento. Esto se debe a la creación de la industria automovilística y a su rápido proceso de integración. (Obsérvese el comportamiento de los datos a partir de 1959.)

Actualmente los otros dos grupos, aunque con una participación inexpresiva en términos absolutos, aumentaron la que les corresponde en el grupo de importaciones de bienes duraderos de consumo pero sólo porque su ritmo de sustitución en los últimos años no correspondió al del primero.

En el grupo de manufacturas diversas, el proceso de sustitución se muestra aparentemente estancado después de 1953. Este es un ejemplo del hecho al que se hizo referencia en el apartado 2, al examinar el sentido del término "sustitución de las importaciones". Lo que ocurrió evidentemente en este caso fue que la sustitución "aparente", que se tradujo después de 1953 en una disminución considerable de las importaciones de ese grupo de bienes (y de los bienes de consumo terminados en general) se debe a las medidas cambiarias discriminatorias adoptadas por entonces.

En realidad, la sustitución "efectiva" por la producción interna ocurrió posteriormente bajo el estímulo de esa compresión de las importaciones y asimismo sólo en la medida en que los bienes producidos eran sustitutos aproximados de los que antes se importaban. Cuando no sucedió tal cosa, la liberalización de las restricciones, o la tendencia a la unificación de los tipos de cambio ocurrida a partir de 1960, hizo que de nuevo tendieran a elevarse las importaciones de esos productos.

c) *Combustibles y lubricantes*

Aunque el grupo en su conjunto haya aumentado mucho su participación en la gama de importaciones, tanto absoluta como relativamente, un análisis más pormenorizado permite identificar algunas categorías de sustitución.

Desde luego, conviene poner de relieve lo ocurrido con los combustibles líquidos. Hasta 1954 prácticamente sólo se importaban los derivados del petróleo, pero no el petróleo bruto. A partir de ese año, al entrar en funcionamiento la primera gran unidad de refinación de Petrobrás, empezó a producirse una sustitución acentuada de combustibles y a aumentar violentamente las importaciones de petróleo crudo. En esta última categoría también se inició prácticamente en la misma época la producción interna, si bien fue insuficiente para impedir el aumento de la cantidad de divisas gastadas en petróleo y sus derivados.

Pasando al análisis de los datos del cuadro 14, se comprueba que los combustibles constituyen el grueso de las importaciones, con una participación en el grupo de cerca de 80 por ciento, prácticamente constante a lo largo del período. Los lubricantes y otros derivados del petróleo y el carbón representan poco menos del 20 por ciento, pero sus posiciones relativas cambiaron ligeramente durante el período, produciéndose una disminución de la participación relativa de los lubricantes y la situación contraria para los demás derivados.

Entre los combustibles, el carbón muestra una clara sustitución, habiendo disminuido su quántum y su participación en el subgrupo. En 1948 las importaciones de carbón representaban el 21 por ciento de los combustibles, y en 1961 sólo el 7 por ciento.

En cambio, los combustibles líquidos presentan la situación inversa: aumenta enormemente, el quántum importado (entre 1948 y 1961 sube en 300 por ciento) y, en consecuencia, su participación en el subgrupo pasa de 79 a 93 por ciento entre 1948 y 1961.

Analizando más a fondo lo ocurrido con los combustibles líquidos, se comprueba que a partir de 1954, como ya se mencionó, ocurrió una sustitución importante en la categoría de combustibles líquidos elaborados. (Véase el cuadro 15.) Esa sustitución fue acompañada naturalmente de un gran aumento de la importación de petróleo crudo, que se elevó de 3 a 166 millones de dólares (constantes) entre 1954 y 1961. Su participación en el total

Cuadro 14

BRASIL: IMPORTACIONES DE COMBUSTIBLES, LUBRICANTES Y OTROS DERIVADOS

(Valores en miles de dólares constantes de 1955)

Año	*Total del grupo*		*Combustibles*		*Carbón*		*Combustibles líquidos*		*Lubricantes*		*Otros derivados*	
	Valores	*Porcentaje de la muestra total*	*Valores*	*Porcentaje de la muestra total*	*Valores*	*Porcentaje de la muestra total*	*Valores*	*Porcentaje de la muestra total*	*Valores*	*Porcentaje de la muestra total*	*Valores*	*Porcentaje de la muestra total*
1948	123 829	13.0	105 618	81.4	22 578	21.4	83 040	78.6	14 623	11.3	9 588	7.3
1949	136 903	13.4	113 288	82.8	16 906	14.9	96 382	85.1	12 306	9.0	11 309	8.2
1950	164 463	13.7	133 168	81.0	23 972	18.0	109 196	82,0	17 391	10.6	13 904	8.4
1951	212 299	11.4	166 382	78.4	22 215	13.4	144 167	86.6	27 638	13.0	18 279	8.6
1952	234 738	13.1	192 211	81.9	19 783	10.3	172 428	89.7	21 933	3.3	20 594	8.8
1953	231 395	20.1	186 570	80.7	14 898	8.0	171 671	92.0	21 946	9.5	22 819	9.8
1954	278 408	18.3	215 265	77.3	16 042	7.5	199 222	92.5	30 318	10.9	32 825	11.8
1955	271 108	22.8	215 683	79.6	22 120	10.3	193 563	89.7	22 362	10.4	27 062	10.0
1956	281 633	24.6	222 111	78.9	17 381	7.8	204 729	92.2	27 676	9.0	31 847	11.3
1957	254 433	19.0	206 347	81.1	18 269	8.9	188 078	91.1	26 927	10.6	21 159	8.3
1958	284 573	21.7	238 533	83.8	12 454	5.0	226 508	95.0	22 113	7.8	23 927	8.4
1959	279 089	19.3	228 578	81.9	13 454	5.9	215 125	94.1	26 118	9.4	24 394	8.7
1960	319 590	22.2	259 719	81.3	20 618	7.9	239 100	92.1	29 864	9.3	30 007	9.4
1961	322 834	22.5	264 296	81.9	17 494	6.6	246 802	93.4	25 909	8.0	32 629	10.1

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

Cuadro 15

BRASIL: IMPORTACIONES DE COMBUSTIBLES LIQUIDOS, 1948-61

(Valores en miles de dólares constantes de 1955)

Año	Total general (Valor)	Petróleo crudo		Combustibles líquidos elaborados					
						Gasolina		Aceites combustibles	
		Valor	Porcentaje en el grupo	Subtotal	Porcentaje en el grupo	Valor	Porcentaje en el subgrupo	Valor	Porcentaje en el subgrupo
1948	83 040	—	—	83 400	100.0	46 168	55.6	36 872	44.4
1949	96 382			96 382	100.0	57 954	60.1	38 428	39.9
1950	109 196	241	0.2	108 955	99.8	59 900	54.9	49 055	44.9
1951	144 167	430	0.3	143 737	99.7	85 021	59.0	58 716	40.7
1952	172 428	389	0.2	172 039	99.8	102 882	59.7	69 157	40.1
1953	171 671	667	0.4	171 004	99.6	94 005	54.8	76 999	44.8
1954	199 222	3 124	1.6	196 098	98.4	102 484	51.4	93 614	47.0
1955	193 563	77 076	39.8	116 487	60.2	43 094	22.3	73 393	37.9
1956	204 729	107 267	52.4	97 462	47.6	26 083	12.7	71 379	34.9
1957	188 078	106 324	56.5	81 754	43.5	24 788	13.2	56 966	30.3
1958	226 508	124 015	54.8	102 493	45.2	36 230	16.0	66 263	29.3
1959	215 125	125 983	58.6	89 142	41.4	25 623	11.9	63 519	29.5
1960	239 100	124 705	52.2	114 395	47.8	42 828	17.9	71 567	29.9
1961	246 802	165 627	67.1	81 175	32.9	38 856	15.7	42 319	17.1

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

de combustibles líquidos importados que era sólo de 1 por ciento en 1954, ya representaba más del 60 por ciento en 1961.

Entre los combustibles elaborados, la sustitución de la gasolina fue más violenta que la del *fuel oil*; pero esta última fue más regular. Las importaciones de gasolina disminuyeron en 75 por ciento entre 1954 y 1957. Sin embargo, a partir de entonces no se registró una mayor disminución, y en los dos últimos años hasta hubo un aumento de su participación en las importaciones. Ello se debe, fuera de las dificultades para la expansión de la capacidad de refinación, a la aceleración del consumo que obedece, sobre todo, al crecimiento de la industria automovilística nacional y también, hasta cierto punto, al mantenimiento del subsidio cambiario concedido a los combustibles.

En cambio, el *fuel oil* va consiguiendo bajar con más regularidad su participación en las importaciones, que alcanzó su nivel mínimo en 1961. Correspondiéndole sólo el 17 por ciento de las importaciones de combustibles líquidos, su participación es también ligeramenta superior a la de la gasolina, si bien hasta 1954 era claramente inferior.

En la categoría de lubricantes y demás derivados del petróleo, hubo esfuerzos fructíferos de sustitución con respecto a algunos productos tales como grasas, kerosene y aguarrás, cuyas importaciones se contrajeron considerablemente. Sin embargo, tales esfuerzos resultaron insuficientes para reducir el quántum importado en esos mismos dos subgrupos y también, en vista de su importancia relativa, en la totalidad del grupo.

Resumiendo, se puede decir que, pese a haber ocurrido una expansión de la producción interna en casi todas las categorías y, más especialmente, en los combustibles elaborados, el esfuerzo realizado ha sido incapaz de invertir la tendencia al aumento de las importaciones del grupo en su conjunto. Esto constituye, actualmente, por lo demás, la mayor rigidez de la gama de importaciones.

En la sección siguiente se evaluará mejor el esfuerzo realizado en el sector cuando se comparen las series de producción interna con las de importación y se analicen los coeficientes importados en el consumo aparente.

d) *Materias primas y productos intermedios metálicos*

Este grupo se dividió inicialmente en productos elaborados y semielaborados.[29] Esta clasificación es bastante difícil de hacer por cuanto no hay una línea divisoria clara entre los dos niveles de elaboración. En realidad, los productos metálicos pasan por varios grados de elaboración según el proceso productivo y el fin a que se destinan. Esta separación, un tanto arbitraria, no tiene otro objeto que tratar de evaluar hasta qué punto la sustitución de los dos grandes grupos de productos metálicos, ferrosos y no ferrosos, se produjo internamente en forma más o menos integrada.

Los productos metálicos elaborados comprenden los laminados finos, los perfiles, estructuras, filamentos y alambres y, de modo general, todos los productos de trefilado y laminación fina. Entre los productos semielaborados se incluyen los lingotes, las barras livianas y pesadas y las láminas gruesas.

Al analizar los datos de los cuadros 16 y 17 y se comprueba un aumento de la participación de los productos semielaborados, lo que significa que hubo un esfuerzo mayor de sustitución de los productos elaborados. Entre los productos elaborados, la mayor importancia corresponde a las materias ferrosas. En cuanto a las no ferrosas, fuera de ser insignificante su participación, ocurrió una sustitución considerable, de modo que al terminar el período estaban reducidas sus importaciones a menos de un millón de dólares.

Con arreglo a los datos de la muestra, es visible la sustitución en los siguientes productos elaborados de hierro y acero: hojalata, filamentos y alambres, tubos y cañerías, cilindros, tanques y otros productos. Por el contrario,

[29] No se consideran los productos brutos porque el único mineral metalífero importado es la casiteria, cuyos datos son relativamente inexpresivos.

Cuadro 16

BRASIL: IMPORTACIONES DE PRODUCTOS INTERMEDIOS METALICOS (ELABORADOS), 1948-61

(Valores en miles de dólares constantes de 1955)

Año	Total de productos metálicos		Total de productos elaborados		Productos ferrosos		Chapas y láminas de fierro y acero		Hojalata		Alambre de púas y grapas para cercas		Productos no ferrosos	
	Valor	Porcentaje de la muestra	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total
1948	68 716	6.9	46 053	67.0	40 128	58.4	1 038	1.5	15 253	22.2	3 179	4.6	5 925	8.6
1949	96 168	9.4	57 691	60.0	49 921	51.9	1 167	1.2	10 297	10.7	8 256	8.6	7 770	8.1
1950	107 800	9.0	61 352	56.9	53 846	50.0	1 941	1.8	10 889	10.1	11 310	10.5	7 506	6.9
1951	152 076	8.2	89 728	59.0	76 247	50.1	2 287	1.5	21 147	13.9	12 084	7.9	13 481	8.9
1952	129 696	7.6	81 629	62.9	70 105	54.1	2 569	2.0	16 453	12.7	9 238	7.1	11 524	8.8
1953	112 268	9.8	68 146	60.7	59 725	53.2	9 414	8.4	14 443	12.9	6 793	6.1	8 421	7.5
1954	219 481	14.4	117 118	53.4	109 830	50.0	19 185	8.7	25 688	11.7	16 075	7.3	7 288	3.4
1955	111 246	9.4	68 444	61.5	65 856	59.2	7 405	6.6	16 215	14.6	6 203	5.6	2 588	2.3
1956	99 236	8.7	54 994	55.4	53 113	53.5	5 632	5.7	21 308	21.5	11 792	11.9	1 881	1.9
1957	124 561	9.3	65 307	52.4	63 667	51.1	8 258	6.6	24 595	19.7	12 068	9.7	1 640	1.3
1958	94 371	7.2	33 830	35.8	32 531	34.5	8 322	8.8	7 441	7.9	3 076	3.3	1 299	1.3
1959	98 364	6.8	54 417	55.3	52 886	53.8	15 371	15.6	13 083	13.3	4 001	4.1	1 531	1.5
1960	119 055	8.3	61 404	51.6	60 491	50.8	16 784	14.1	19 199	16.1	9 360	7.9	913	0.8
1961	134 651	9.4	62 189	46.2	61 339	45.6	20 893	15.5	9 065	6.7	8 856	6.6	850	0.6

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

el esfuerzo de sustitución no se echa de ver en lo que se refiere a láminas, estructuras y alambre de púa. Como la importancia relativa de estos últimos productos es mucha, no se vuelve aparente la sustitución para el subgrupo en términos absolutos. Con todo, su disminución en términos relativos confirma la magnitud del esfuerzo llevado a cabo.

Entre los productos semielaborados, los de carácter no ferroso son los que tienen la participación máxima. La sustitución sólo es visible en la muestra por lo que respecta a los productos de plomo y estaño. En realidad, el esfuerzo realizado en la metalurgia de los no ferrosos es todavía muy poco satisfactorio, sobre todo en lo relativo al cobre, cuya participación actual en las importaciones de materias metálicas es de 27 por ciento y representa el 50 por ciento de los productos semielaborados. Incluso la metalurgia del aluminio, sector en que más se ha avanzado, se mostró incapaz en los últimos años de contener la expansión de las importaciones.

En resumen, la siderurgia avanzó bastante en el proceso de sustitución de los productos semielaborados y tiene

Cuadro 17

BRASIL: IMPORTACIONES DE PRODUCTOS INTERMEDIOS METALICOS (SEMIELABORADOS), 1948-61

(Valores en miles de dólares constantes de 1955)

Año	Total de productos metálicos		Total de productos semielaborados		Productos no ferrosos								Productos de fierro y acero	
					Total		De cobre		De aluminio		De zinc			
	Valor	Porcentaje en la muestra	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total
1948	68 716	6.9	22 663	33.0	18 937	27.6	12 839	18.7	2 974	4.3	24	—	3 726	5.4
1949	96 168	9.4	38 477	40.0	33 485	34.8	26 949	28.0	3 395	3.9	216	0.2	4 992	5.2
1950	107 800	8.0	46 448	43.1	40 236	37.3	19 967	18.5	4 401	4.1	3 647	3.4	6 212	5.8
1951	152 076	8.2	62 348	40.1	55 137	35.4	26 542	17.5	6 919	4.5	4 391	2.9	7 211	4.7
1952	129 696	7.3	48 067	37.1	40 165	31.0	25 360	19.6	3 908	3.0	3 477	2.7	7 902	6.1
1953	112 268	9.8	44 122	39.3	40 617	36.2	20 827	18.6	5 122	4.6	4 589	4.1	3 505	3.1
1954	219 481	14.4	102 364	46.6	73 194	33.3	43 058	19.6	9 602	4.4	7 730	3.5	29 170	13.3
1955	111 246	9.4	42 802	38.5	30 498	27.4	15 199	13.7	4 092	3.7	5 047	4.5	12 304	11.1
1956	99 236	8.7	44 242	44.6	41 512	41.8	20 623	20.8	8 214	8.3	6 867	6.9	2 730	2.8
1957	124 561	9.3	59 254	47.6	54 452	43.7	29 411	23.6	8 188	6.6	5 482	4.4	4 802	3.9
1958	94 371	7.2	60 542	64.2	58 357	61.9	27 322	29.0	8 961	9.5	8 174	8.7	2 185	2.3
1959	98 364	6.8	43 948	44.7	40 743	41.4	20 353	20.7	5 623	5.7	7 809	7.9	3 205	3.3
1960	119 055	8.3	57 651	48.4	54 494	45.7	29 685	24.9	9 344	7.8	10 833	9.1	3 157	2.7
1961	134 651	9.4	72 462	53.8	67 109	49.8	36 317	27.0	11 575	8.6	11 561	8.6	5 353	4.0

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

varias etapas que recorrer en la categoría de los productos elaborados, especialmente chapas, estructuras y alambre de púa. En cambio, la metalurgia de los no ferrosos se encuentra en la posición inversa.

Tal cosa es explicable, a nuestro juicio, por dos órdenes de problemas: el de que existan o no reservas conocidas de mineral y el de las condiciones de venta de los productos metálicos en el mercado internacional. No habiendo problema de mineral de hierro y manganeso en el caso brasileño, la siderurgia se pudo montar integrada en forma vertical, y la sustitución ocurrió más lentamente en las categorías elaboradas debido a problemas tecnológicos y de escala. En cambio, en el caso de lo no ferrosos, las únicas reservas abundantes conocidas son las de aluminio, en tanto que son especialmente graves los problemas de mineral de cobre.

Como el mercado internacional de no ferrosos no vende por lo general los minerales brutos sino en estado semielaborado, la metalurgia de los no ferrosos no pudo montarse en forma integrada, prácticamente con la única excepción del aluminio. En compensación, se pudieron desarrollar el trefilado y la laminación finos, de lo cual se siguió una sustitución avanzada en los productos más elaborados. Sin embargo, se están haciendo esfuerzos en el sentido de desarrollar algunos sectores de la metalurgia de los no ferrosos, tanto desde el punto de vista de la búsqueda de yacimientos minerales como de la expansión de la capacidad productiva ya existente.

e) *Materias primas y productos intermedios no metálicos*

A lo largo del período, este grupo presenta en su conjunto un crecimiento superior al del quátum general de las importaciones, con lo que, en consecuencia, ha aumentado su participación en la muestra. En 1961 la importancia relativa del grupo era idéntica a la de los bienes de capital.

Sin embargo, con un análisis más particularizado puede comprobarse que ha ocurrido una sustitución visible en algunas categorías de productos. Con este objeto, se comenzará por dividir el grupo en tres subgrupos: productos brutos, productos semielaborados y productos elaborados. Esta división presenta las mismas dificultades anteriormente mencionadas y persigue los mismos propósitos generales. El criterio adoptado fue el siguiente: en el primer subgrupo entran todos los productos que no sufren prácticamente ningún proceso de elaboración, como el trigo, el caucho bruto, los productos minerales, las fibras textiles naturales y los fertilizantes naturales; en el segundo están comprendidos los productos que sufren un proceso de elaboración simple y los que, a pesar de un proceso más complejo, son susceptibles de una transformación posterior aun en la categoría de insumos o productos intermedios (son ejemplos de esta segunda agrupación la celulosa, las pieles y cueros curtidos, las fibras textiles, el cemento, los productos químicos orgánicos e inorgánicos, las materias plásticas y resinas sintéticas, etc.); en el tercer subgrupo entran los productos intermedios elaborados que, en cuanto insumos, no son susceptibles de una transformación posterior: fertilizantes químicos y pesticidas, papel, manufacturas de asbesto y caucho, productos refractarios, vidrio plano. etc.

Examinando el cuadro 18 se comprueba que hubo un aumento considerable de los productos brutos, cuyo quántum importado aumentó más de cuatro veces durante el período, con lo que su participación en el grupo se elevó de 22 a 57 por ciento. Los productos elaborados tam-

Cuadro 18

BRASIL: IMPORTACIONES DE MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS NO METALICOS, 1948-61

(Valores en millones de dólares constantes de 1955)

Año	Productos brutos						Productos semielaborados						Productos elaborados					
	Total del grupo		Total productos brutos		Trigo		Total		Derivados de la madera		Productos químicos y farmacéuticos		Total		Abonos químicos, insecticidas y fungicidas		Papel	
	Valor	Porcentaje en la muestra	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total
1948	234	23.5	52	22.3	26	11.3	144	61.6	12	5.2	32	13.5	38	16.1	7	3.0	14	5.9
1949	254	24.9	91	35.8	68	26.6	127	50.1	22	8.8	42	16.6	36	14.1	8	3.0	11	4.4
1950	322	26.9	135	42.0	104	32.1	130	40.2	34	10.5	46	14.4	57	17.8	19	6.0	15	4.7
1951	439	23.7	161	36.5	110	25.1	186	42.4	33	7.5	66	15.1	92	21.1	29	6.6	19	4.3
1952	374	20.9	139	37.3	96	25.6	146	39.1	24	6.4	45	12.1	89	23.6	17	4.5	29	7.6
1953	328	28.6	165	50.4	136	41.5	117	35.6	24	7.4	31	9.6	46	14.0	8	2.3	23	7.0
1954	426	27.9	164	38.6	119	27.9	194	45.7	41	9.7	73	17.1	67	15.7	14	3.3	30	7.1
1955	372	31.3	183	49.4	142	38.3	128	34.3	28	7.5	46	12.3	61	16.3	11	2.9	31	8.4
1956	349	30.6	151	43.1	120	34.3	130	37.1	30	8.7	60	17.3	69	19.8	13	3.8	37	11.0
1957	351	26.3	154	43.9	121	34.6	116	32.9	31	8.8	52	14.7	81	23.2	14	4.0	47	13.0
1958	340	26.0	171	50.1	127	37.3	94	27.5	24	7.0	42	12.2	76	22.4	20	5.9	40	12.0
1959	373	25.9	211	56.5	153	41.2	88	23.6	24	6.5	44	11.7	74	19.9	21	5.6	39	10.0
1960	420	29.1	242	57.4	171	40.8	84	19.9	22	5.2	44	10.4	95	22.7	39	9.4	42	10.0
1961	409	28.6	231	56.5	159	38.8	90	22.0	20	4.8	49	12.0	88	21.4	29	7.1	36	9.0

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

poco muestran una sustitución visible, por más que hayan aumentado moderadamente su quántum y, en especial, su participación en el grupo. Sobre todo en los últimos cinco años, su posición relativa se mantuvo más o menos estable alrededor del 20 por ciento del grupo.

En cambio, los productos semielaborados presentan una clara sustitución, con una disminución del quántum y de la participación en el grupo, esta última en la misma cuantía en que aumentan los productos brutos.

Esta situación es bastante comprensible y confirma en cierto modo la tesis de que el proceso de sustitución de los productos intermedios no metálicos se produce en general verticalmente, desde los más elaborados hasta los menos elaborados. Esto no significa que la sustitución no se efectúe en mayor o menor grado en todas las categorías. En realidad, si esto no ocurriese, el proceso de sustitución se detendría debido al aumento descomunal de las importaciones de los productos menos elaborados. Sin embargo, la resultante a largo plazo para el proceso en su conjunto parece ser la señalada.

En el período analizado no es visible la sustitución en la categoría más elaborada, porque un sector de gran importancia relativa en los países subdesarrollados, el de tejidos, es el que primero se sustituye, y esta sustitución ya ocurrió en el Brasil en un período anterior al del análisis. Por eso mismo, la participación de los productos elaborados en el grupo es menor durante todo el período. Para los demás productos elaborados la sustitución se presenta más difícil. Sin embargo, los esfuerzos continúan, como veremos más adelante, y son especialmente satisfactorios en lo relacionado con las manufacturas de caucho y asbesto, y menos felices con respecto al papel y los fertilizantes. A pesar de eso, han sido insuficientes para disminuir la participación de esta clase de productos en el grupo y mucho menos en la gama.

De acuerdo con los datos de la muestra, la sustitución en el subgrupo de los productos semielaborados es especialmente acentuada en lo relativo a harina de trigo, fibras textiles, cemento (total abastecimiento propio) y pieles y cueros.

Con respecto a la celulosa y otros derivados de la madera se ha hecho un esfuerzo considerable, que se refleja en los últimos años en la disminución, absoluta y relativa, de las importaciones de esos productos. Igual cosa puede decirse, aunque en menor grado, de los productos químicos y farmacéuticos en general durante el último quinquenio.

Por último, entre los productos brutos aumentó apreciablemente la importación de trigo y caucho. El trigo por sí solo representa actualmente el 40 por ciento de las importaciones de todo el grupo y el 70 por ciento de los productos brutos. El caucho constituye un problema mucho menos grave, cuya situación se examinará en la sección siguiente.

Siguieron aumentando, aunque en cantidad menor, las importaciones de azufre, fibras textiles y diversos cereales. Las importaciones de fertilizantes naturales, asbesto, pieles y cueros se mantienen prácticamente estacionarias. Las únicas importaciones del grupo que se contrajeron fueron las de algunos productos de origen mineral, como mármoles, arcillas, yeso y asfalto, cuya importancia relativa es poco expresiva.

En resumen, cabe decir que la sustitución de las materias primas e insumos básicos no metálicos ya se encuentra en una fase bastante adelantada (y por eso más difícil) con respecto a los productos elaborados, y que el proceso lleva un ritmo en general satisfactorio con respecto a los productos semielaborados. Sin embargo, los productos brutos ofrecen dificultades considerables para la sustitución. Una de las raras excepciones la constituye el caucho, que ofrece condiciones favorables para la expansión de la producción e incluso puede sustituirse tecnológicamente por el caucho sintético. Fuera de esto, sólo pueden llegar a quedar sustituidos unos pocos productos de origen mineral.

El caso del trigo es evidentemente el más grave, por ser difícil contener la expansión de su consumo sustituyéndolo por productos similares. Por otra parte, las condiciones de la producción interna están lejos de ser satisfactorias para reducir aunque sea el coeficiente importado del consumo, como puede verse por los datos siguientes:

BRASIL: CONSUMO APARENTE DE TRIGO, 1948-60

(Miles de toneladas)

	Consumo aparente	*Producción*	*Importación*	*Importación como porcentaje del consumo*
1948	728	405	313	44.4
1949	1 241	438	803	64.7
1950	1 760	532	1 228	69.8
1951	1 730	424	1 306	75.5
1952	1 824	690	1 134	62.2
1953	2 387	772	1 615	67.7
1954	2 280	871	1 409	61.8
1955	2 787	1 101	1 686	60.5
1956	2 307	885	1 422	61.6
1957	2 222	781	1 441	64.9
1958	2 139	589	1 506	72.5
1959	2 475	611	1 820	75.3
1960	2 935	902	2 033	69.3

FUENTES: SEEF - SEP.

f) *Bienes de capital*

Como ya se vio, el Brasil tiene destinada a las importaciones de bienes de capital una cantidad considerable de divisas, que oscila, a precios constantes de 1955, entre 300 y 500 millones de dólares, si no se consideran los años excepcionales de 1951/52 en que las importaciones se elevaron a niveles altísimos. Su participación en la gama de importaciones se ha mantenido entre límites razonables, oscilando entre el 30 y el 40 por ciento, hecho al cual se debe en gran parte la posibilidad de mantener el ritmo de crecimiento de la economía.

Sin embargo, conviene destacar que esa constancia de su participación en las importaciones no significa que no haya ocurrido una sustitución en esta rama. Ella ocurrió realmente en algunas categorías durante los últimos años, debido a la creación y expansión de varias industrias mecánicas en el Brasil.

Analizando el cuadro 19, vemos que esa sustitución se hizo visible muy tempranamente con respecto al material agrícola (se inició con las herramientas y utensilios agrícolas mucho antes de 1948).[30] En cuanto al equipo de transporte, sólo es visible en los dos años últimos, pero comenzó realmente con la creación de la industria automovilística, cuyo funcionamiento en gran escala data de 1957.

[30] Véase el período de referencia.

Cuadro 19

BRASIL: IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL, 1948-61

(Valores en miles de dólares constantes de 1955)

Año	Total		Equipo agrícola		Maquinaria y equipos para industrias específicas		Maquinaria y artefactos eléctricos		Maquinaria y equipo de transporte		Maquinaria y equipos diversos	
	Valor	Porcentaje en la muestra	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total
1948	392 085	39.3	26 709	6.8	54 453	13.9	43 551	11.1	153 257	39.1	114 115	29.1
1949	375 377	36.7	40 314	10.7	57 233	15.2	40 991	10.9	91 619	24.4	145 220	38.8
1950	443 299	37.0	86 346	19.5	57 682	13.0	41 020	9.3	111 868	25.2	146 383	33.0
1951	757 160	40.8	49 168	6.5	87 585	11.6	81 773	10.8	264 464	34.9	274 170	36.2
1952	820 252	45.9	52 228	6.4	100 895	12.3	95 231	11.6	264 925	32.3	306 974	37.4
1953	368 672	32.0	13 204	3.6	73 438	19.9	59 345	16.1	80 894	21.9	141 792	38.5
1954	462 570	30.4	28 382	6.1	53 262	11.5	63 663	13.8	106 501	23.0	210 761	45.6
1955	323 960	27.2	13 630	4.2	50 177	15.5	49 127	15.2	89 335	27.6	121 691	37.5
1956	302 747	26.5	13 868	4.6	37 634	12.4	45 275	15.0	93 957	31.0	112 014	37.0
1957	494 903	37.1	13 730	2.8	52 722	10.7	47 824	9.7	195 287	39.5	185 340	37.3
1958	501 628	38.3	8 147	1.6	44 318	8.8	47 052	9.4	234 888	46.8	167 223	33.4
1959	599 841	41.7	5 096	0.8	63 720	10.6	51 077	8.5	317 519	52.9	162 429	27.2
1960	482 036	33.4	7 084	1.5	47 178	9.8	49 422	10.3	172 700	35.8	205 653	42.6
1961	449 507	31.4	8 190	1.8	44 071	9.8	78 207	17.4	90 004	20.0	229 035	51.0

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

Las máquinas y equipo para industrias específicas presentan algunos indicios de sustitución, sobre todo si se comparan los últimos años con los primeros.

En la práctica, como se ve en el cuadro 20, la sustitución visible sólo ocurrió con las máquinas para la industria textil. En compensación, las importaciones de bienes de capital para fundición y metalurgia aumentaron mucho, aunque en los dos últimos años se nota cierta disminución, sobre todo en términos absolutos.

El grupo de máquinas y aparatos eléctricos presenta después de 1956 cierta constancia del volumen de importaciones, que revela el esfuerzo considerable de sustitución que se viene realizando en ese sector. Sin embargo, durante el año último las importaciones subieron al nivel más alto alcanzado en el período. Ello se debe a un aumento apreciable en la categoría de equipo pesado, en la cual el esfuerzo de sustitución se inició hace muy poco tiempo. (Véase el cuadro 21).

Por último, las demás máquinas e instalaciones, agrupadas bajo la designación de "varios" son las que más

Cuadro 20

BRASIL: IMPORTACIONES DE EQUIPO AGRICOLA E INDUSTRIAL, 1948-61

(Valores en miles de dólares de 1955)

Año	Equipo agrícola			Maquinaria y equipo para industrias específicas							
	Valor total	Implementos agrícolas		Valor total	Para fundición y metalurgia		Para industria papel y celulosa		Para industria textil		Para industria gráfica	
		Valor	Porcentaje		Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
1948	26 709	10 620	39.8	54 453	1 269	2.3	1 915	3.5	35 021	64.3	4 402	8.1
1949	40 314	20 778	51.5	57 233	965	1.7	2 887	5.0	37 312	65.2	5 634	9.8
1950	86 346	28 240	32.7	57 682	5 642	9.8	3 883	6.7	27 456	47.8	8 644	15.0
1951	49 168	16 538	33.6	87 585	9 802	11.2	3 788	4.3	43 763	50.0	11 992	13.7
1952	52 228	12 425	23.8	100 895	7 271	7.2	7 284	7.2	56 367	55.9	13 738	13.6
1953	13 204	3 200	24.2	73 438	15 940	21.7	6 779	9.2	26 972	36.7	7 153	9.7
1954	28 382	20 610	72.6	53 262	15 232	28.6	5 025	9.4	18 467	34.7	7 480	14.0
1955	13 630	6 138	45.0	50 177	12 460	24.8	6 149	12.3	16 375	32.6	6 171	12.3
1956	13 868	6 259	45.1	37 634	9 743	25.9	1 124	3.0	13 399	35.6	4 116	10.9
1957	13 730	9 257	67.4	52 722	15 969	30.3	6 609	12.5	9 344	17.7	4 232	8.0
1958	8 147	5 407	66.4	44 318	21 005	47.4	1 803	4.1	10 054	22.7	4 705	10.6
1959	5 096	2 926	57.4	63 720	34 865	54.7	1 541	2.4	8 454	13.3	4 835	7.6
1960	7 084	4 934	69.6	47 178	26 502	56.2	3 866	8.2	7 969	16.9	4 594	9.7
1961	8 190	2 951	36.0	44 071	16 921	38.4	3 152	7.2	16 380	37.2	4 383	9.9

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

Cuadro 21

BRASIL: IMPORTACIONES DE MAQUINAS Y ARTEFACTOS ELECTRICOS, 1948-61

(Miles de dólares de 1955)

Año	Valor total	Motores, generadores, transformadores		Maquinaria y equipo para comunicaciones		Equipo radiológico, médico y para hospitales		Equipos para vehículos y motores de combustión interna		Otras maquinarias y artefactos eléctricos		Artículos y accesorios varios	
		Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
1948	43 551	24 213	55.6	9 690	22.3	2 788	6.4	3 008	6.9	1 422	3.3	2 429	5.5
1949	40 991	22 147	54.0	4 650	11.3	2 967	7.2	4 271	10.4	3 444	8.4	3 512	8.7
1950	41 020	21 914	53.4	4 218	10.3	4 116	10.0	3 705	9.0	4 076	9.9	2 991	7.4
1951	81 773	36 647	44.8	7 595	9.3	4 273	5.2	9 073	11.1	4 596	5.6	19 589	24.0
1952	95 231	48 948	51.4	11 823	12.4	4 164	4.4	7 572	8.0	5 681	6.0	17 043	17.8
1953	59 345	36 163	60.9	5 876	9.9	3 148	5.3	1 390	2.3	4 169	7.0	8 599	14.6
1954	63 663	37 660	59.2	4 836	7.6	3 041	4.8	3 721	5.8	4 439	7.0	9 968	15.6
1955	49 127	24 513	49.9	8 894	18.1	1 861	3.8	2 157	4.4	2 895	5.9	8 807	17.9
1956	45 275	20 974	46.3	10 571	23.3	1 823	4.0	2 003	4.4	3 251	7.2	6 652	14.8
1957	47 824	18 577	38.8	10 794	22.6	3 029	6.3	3 131	6.5	5 402	11.3	6 892	14.5
1958	47 052	20 321	43.2	6 340	13.5	1 416	3.0	2 737	5.8	6 000	12.8	10 238	21.7
1959	51 077	22 062	43.2	4 343	8.5	823	1.6	2 702	5.3	10 234	20.0	10 913	21.4
1960	49 422	14 978	30.3	3 197	6.5	1 189	2.4	3 899	7.9	7 299	14.8	18 860	38.1
1961	78 207	36 808	47.1	6 156	7.9	1 234	1.6	4 760	6.1	7 408	9.5	21 840	27.8

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

aumentaron su participación en la pauta durante el período, hasta representar actualmente la mitad de los bienes de capital importados. Dentro de este grupo se incluye toda la mecánica pesada.

i) *Máquinas y aparatos eléctricos* (cuadro 21): Las dos categorías donde ocurre una sustitución acentuada son las de equipo de comunicaciones y equipo médico-hospitalario. Los motores, generadores y transformadores, que al comienzo del período representaban más de la mitad del equipo eléctrico, también muestran una sustitución visible a partir de 1953, aunque menos significativa. Ello se debe a que en este subgrupo están comprendidos aparatos livianos y pesados. La sustitución se produjo en realidad en los tipos más livianos y, como ya se dijo, sólo ahora se inicia en los tipos pesados. Asimismo, este sigue siendo el conjunto de mayor importancia dentro del cuadro.

El único subgrupo que va ganando importancia creciente entre las importaciones y que ya ha alcanzado proporciones considerables es el de los artículos y accesorios diversos, lo que se explica evidentemente por el proceso mismo de producción interna que comenzó con el montaje de piezas importadas y sólo se fue integrando progresivamente. Además, entre estos accesorios se cuentan los

Cuadro 22

BRASIL: IMPORTACIONES DE EQUIPOS DE TRANSPORTE, 1948-61

(Valores en miles de dólares constantes de 1955)

Año	Valor total	Equipo ferroviario		Locomotoras vagones, motores y accesorios		Rieles, cremalleras y desvíos		Equipo de transporte caminero		Motores, chasis de automóviles con motor, accesorios		Otros	
		Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
1948	153 257	21 553	14.1	13 698	8.9	4 350	2.8	118 047	77.0	83 979	54.8	13 657	8.9
1949	91 619	12 835	14.0	7 534	8.2	918	1.0	69 652	76.0	48 054	52.5	9 132	10.0
1950	111 868	7 533	6.7	3 520	3.1	888	0.8	95 760	85.6	58 976	52.7	8 575	7.7
1951	264 464	9 601	3.6	6 203	2.3	945	0.4	188 468	71.3	116 454	44.0	66 395	25.1
1952	264 925	43 423	16.4	39 811	15.0	1 473	0.6	160 485	60.6	91 567	34.6	61 017	23.0
1953	80 894	19 714	24.4	11 225	13.9	1 219	1.5	32 409	40.1	10 659	13.2	28 771	35.6
1954	106 501	8 495	8.0	3 735	3.5	1 431	1.3	88 850	83.4	47 929	45.0	9 157	8.6
1955	89 335	23 969	26.8	2 457	2.8	3 965	4.4	41 235	46.2	29 796	33.4	24 131	27.0
1956	93 957	8 086	8.6	4 866	5.2	1 281	1.4	58 860	62.7	43 774	46.6	27 011	28.8
1957	195 287	40 504	20.7	7 534	3.9	13 300	6.8	124 654	63.8	89 933	46.1	30 130	15.4
1958	234 888	26 597	11.3	5 970	2.5	11 883	5.1	191 334	81.5	144 448	61.5	16 957	7.2
1959	317 519	52 676	16.6	5 791	1.8	38 163	12.0	231 888	73.0	184 658	58.2	32 956	10.4
1960	172 700	30 593	17.7	4 921	2.8	22 575	13.1	94 442	54.7	89 305	51.7	47 665	27.6
1961	90 004	14 959	16.6	6 306	7.0	6 776	7.5	15 753	17.5	14 325	15.9	59 292	65.9

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

Cuadro 23

BRASIL: IMPORTACIONES DE MAQUINAS Y EQUIPOS DIVERSOS, 1948-61

(Valores en miles de dólares de 1955)

Año	Valor total	Mecánica pesada		Equipos medianos y livianos		Aparatos científicos y profesionales		Máquinas de escribir y otras máquinas de oficina		Máquinas y equipos artefactos y accesorios no especificados	
		Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
1948	114 115	56 851	49.8	24 800	21.7	10 803	9.5	9 467	8.3	12 194	10.7
1949	145 220	81 159	55.9	27 349	18.8	11 325	7.8	11 136	7.7	14 251	9.8
1950	146 383	83 547	57.1	27 905	19.1	8 442	5.8	12 640	8.6	13 849	9.4
1951	274 170	147 597	53.8	60 952	22.2	11 467	4.2	18 588	6.8	35 566	13.0
1952	306 974	172 445	56.2	56 203	18.3	12 586	4.1	15 061	4.9	50 679	16.5
1953	141 792	94 139	66.4	21 049	14.8	6 663	4.7	3 662	2.6	16 279	11.5
1954	210 761	137 001	65.0	33 866	16.1	12 999	6.2	8 718	4.1	18 178	8.6
1955	121 691	64 926	53.4	28 159	23.1	8 975	7.4	4 573	3.8	15 058	12.3
1956	112 014	60 078	53.6	26 755	23.9	9 662	8.6	4 979	4.4	10 540	9.5
1957	185 340	114 514	61.8	29 444	15.9	13 838	7.5	8 652	4.7	18 893	10.1
1958	167 223	106 283	63.6	23 020	13.8	13 079	7.8	11 494	6.9	13 348	7.9
1959	162 429	85 030	52.3	40 488	24.9	9 936	6.1	9 392	5.8	17 583	10.9
1960	205 653	131 494	63.9	38 243	18.6	10 818	5.3	12 064	5.9	13 033	6.3
1961	229 035	124 146	54.2	42 228	18.4	14 240	6.2	18 547	8.1	29 874	13.1

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

accesorios eléctricos para la industria automovilística, que es decisiva para el aumento de la importancia relativa del subgrupo.

ii) *Material de transporte* (cuadro 22): El equipo de transporte por carretera presenta, como es natural, una sustitución intensa. Su participación en el grupo se reduce violentamente al término del período. La industria de material ferroviario, a pesar de que la capacidad productiva existente está en gran parte insuficientemente utilizada, no ha conseguido disminuir las importaciones, excepción hecha de los dos últimos años. Ello se debe en gran parte a la falta de complementaridad, y a una política administrativa y de importaciones poco satisfactoria.

Además, hay que observar que desde 1957 las importaciones de rieles (que están incluidos en el grupo) se hicieron considerables (excepto en el año último), debido a la propia política interna de producción de la siderurgia brasileña. Ya que las líneas de productos finales son hasta cierto punto alternativas y dado que los rieles son relativamente menos lucrativos, se comprende que se utilice la capacidad de producción existente para obtener otros productos de mayor valor comercial.

Otro material de transporte (el marítimo y aéreo) no muestra sustitución alguna, y actualmente representa el 66 por ciento del total de las importaciones del grupo.

iii) *Máquinas y aparatos diversos* (cuadro 23): En

Cuadro 24

BRASIL: IMPORTACIONES DE EQUIPO MECANICO PESADO, 1948-61

(Valores en miles de dólares de 1955)

Año	Valor total	Máquinas-herramientas		Motores primarios		Máquinas transportadoras y elevadoras		Máquinas para construcción y reparación de carreteras		Tractores	
		Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
1948	56 851	5 314	9.3	18 391	32.3	12 611	22.2	12 545	22.1	6 238	11.0
1949	81 159	7 813	9.6	20 471	25.2	12 236	15.1	25 788	31.8	12 567	15.5
1950	83 547	9 060	10.8	21 123	25.3	8 504	10.2	30 889	37.0	31 403	37.6
1951	147 597	23 955	16.2	32 646	22.1	9 716	6.6	27 163	18.4	41 581	28.2
1952	172 445	30 464	17.7	36 890	21.4	13 238	7.7	38 333	22.2	33 968	19.7
1953	94 139	7 139	7.6	20 573	21.9	8 385	8.9	18 145	19.3	24 302	25.8
1954	137 001	9 087	6.6	24 787	18.1	7 569	5.5	24 539	17.9	63 241	46.2
1955	64 926	8 071	13.4	15 670	24.1	5 798	8.9	7 997	12.3	22 149	34.1
1956	60 078	8 104	13.5	13 876	23.1	5 039	8.4	8 310	13.8	18 712	31.1
1957	114 514	11 758	10.3	22 433	19.6	5 725	5.0	30 170	26.3	39 571	34.6
1958	106 283	13 947	13.1	16 260	15.3	7 115	6.7	25 654	24.1	40 405	38.1
1959	85 030	26 215	30.8	14 384	16.9	6 258	7.4	11 177	13.1	24 184	28.4
1960	131 494	13 347	10.2	17 592	13.4	8 885	6.8	24 947	19.0	60 791	46.2
1961	124 146	27 374	22.1	20 483	16.5	18 702	15.1	15 927	12.8	35 740	28.8

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

este grupo no se nota una sustitución visible, pues la cuantía global de las importaciones se duplicó entre el comienzo y el final del período, pasando en 1961 de los 200 millones de dólares.

El grupo de mayor importancia relativa es el de los aparatos de mecánica pesada, cuya participación fluctúa entre el 50 y el 60 por ciento del total de las importaciones del grupo, y cuya composición se puede ver en el cuadro 24. En éste se comprueba el aumento de la participación de las máquinas-herramientas durante el último período, que corresponde a la creación de las industrias mecánicas más importantes, y la disminución concomitante (en términos relativos) de las máquinas motrices.

En las demás importaciones de máquinas pesadas también hay fluctuaciones más o menos acentuadas, siendo la más característica la de las máquinas para la construcción y reparación de carreteras, que presenta una disminución considerable en los años de crisis 1955-56.

De manera general, tanto para los aparatos pesados como para los medianos y livianos, para los instrumentos científicos como para las máquinas comerciales, hubo un aumento considerable de las importaciones en términos absolutos (con independencia de su comportamiento relativo) entre el comienzo y el final del período que se analiza.

En resumen, a la luz del examen hecho de los principales conceptos de la muestra, puede sacarse la conclusión de que no hubo sustitución efectiva con respecto a los bienes de capital en su conjunto. Aunque en los últimos años haya ocurrido la implantación de una serie de líneas internas de producción de aparatos y maquinarias, en la práctica esto ha sido insuficiente para satisfacer una fracción considerable de la demanda interna existente, con la única excepción del material de transporte. Los motivos de este fenómeno, que coincide con la existencia de una capacidad insuficientemente utilizada en diversas ramas de la industria de bienes de capital, se comentarán en las secciones siguientes.

D. Relaciones entre la estructura y la evolución de la producción industrial y de las importaciones

En esta sección se muestra en líneas generales la forma como la estructura industrial brasileña se modificó por sectores debido al proceso de sustitución de las importaciones. Para eso se procederá a un análisis comparado de algunas series de producción e importación, por sector y por productos, para dejar más en claro la sustitución efectivamente ocurrida en algunas ramas industriales, ya que para su evaluación se muestra insuficiente el simple análisis de la estructura de las importaciones.

El análisis se hará teniendo en cuenta únicamente las industrias de transformación, que fuera de ser aquellas de las que disponemos de mejores series, son las vinculadas más directamente al proceso de sustitución.

En la primera parte de esta sección se hará una breve evaluación de las modificaciones ocurridas en la estructura de producción de los principales sectores manufactureros y de las transformaciones concomitantes en la estructura de las importaciones de productos industriales, tratando de medir, por medio de los coeficientes de importación dentro de la oferta por sectores, la sustitución ocurrida efectivamente en cada rama.

En la segunda parte se estudiará la evolución comparada de las series de producción industrial y de importación correspondientes y de sus respectivas tasas de crecimiento, tratando de evaluar hasta qué punto fue suficiente el ritmo de las primeras en los últimos años para disminuir, o a lo menos para frenar, el de las últimas. Además, en cada sector se seleccionan algunos productos destacados y se mide la evolución de los coeficientes de importación en su consumo aparente.

Tal análisis, aunque sea sumario, puede dar una idea de los resultados del proceso de sustitución con respecto a los principales sectores de las industrias de transformación en el Brasil.

1. Las modificaciones sectoriales de la estructura industrial brasileña entre 1949 y 1958

Las modificaciones sectoriales de la estructura industrial se pueden evaluar a la luz del cuadro 25,[31] cuyos datos indican haberse efectuado cambios considerables entre 1949 y 1961.

En 1949, sólo dos industrias representaban entre sí más del 50 por ciento del valor de la producción total de las industrias de transformación: la de alimentos y la de tejidos. Las demás industrias tenían, cada una, una participación inferior a 10 por ciento, si bien la metalúrgica y la química ya se distinguían por ser las que seguían inmediatamente a las primeras, aunque a un nivel muy inferior.

Ya en 1958 la participación conjunta de aquellas dos industrias había descendido al 36 por ciento, y en 1961 sólo representaba el 34 por ciento del valor global de la producción. De un modo general, se produjo un aumento considerable en la importancia relativa de las industrias mecánicas, metalúrgicas, de material eléctrico, de material de transporte y química, a las cuales por ese motivo procederemos a designar como industrias dinámicas. El grupo en su conjunto aumentó su participación porcentual de 22 en 1949 a 38 en 1958 y a 41 en 1961.

Lo contrario sucedió con las industrias tradicionales de alimentos, bebidas, artículos de fumar, cueros y pieles, textiles, madera, muebles y editorial, cuya participación total pasó de 70 por ciento en 1949 a 52 en 1958 y a 49 en 1961. Esto no significa evidentemente que esas industrias no hayan aumentado su producción, sino que, como se verá a continuación, lo hicieron a un ritmo mucho menor que las primeras, por lo cual se procederá a designarlas como industrias vegetativas.

[31] Este cuadro se confeccionó considerando la producción a base de los datos del censo de 1949 y de los referentes a la producción industrial brasileña en 1958. Para 1961 se utilizan los datos provisionales publicados por la revista *Desenvolvimento e Conjuntura*, de agosto de 1963.

Para hacer la selección de los datos sobre importación de productos industriales por grupos de industrias de transformación, se estableció una correspondencia entre la nomenclatura brasileña de mercaderías de 1953, del SEEF, y la Clasificación Industrial Brasileña.

Uno de los defectos del cuadro para los fines de la comparación entre 1949, 1958 y 1961 consiste en que los datos se expresan en cruceros corrientes. Las variaciones de los precios relativos pueden dar origen a posibles distorsiones. Sin embargo, no disponiendo de índices de precios por sector de transformación, estuvimos obligados a adoptar esta manera de proceder. Además, los datos correspondientes a la producción de 1961 son sumamente precarios.

Cuadro 25

BRASIL: IMPORTACION, PRODUCCION Y COEFICIENTES DE IMPORTACION EN LAS INDUSTRIAS DE TRANSFORMACION

(Millones de cruceros)

Rama de la industria de transformación	*1949*				*1958*				*1961*				*Porcentaje de la importación sobre el total (producción total más importación)*		
	Importación	*Porcentaje*	*Producción*	*Porcentaje*	*Importación*	*Porcentaje*	*Producción*	*Porcentaje*	*Importación*	*Porcentaje*	*Producción*	*Porcentaje*	*1949*	*1958*	*1961*
Metalurgia	2 334	13.5	8 137	7.7	10 237	12.6	76 977	11.0	35 221	16.3	266 030	13.4	22.3	11.7	11.7
Mecánica	3 032	17.5	1 719	1.6	12 480	15.4	17 577	2.5	41 754	19.4	48 468	2.4	63.8	41.5	46.3
Material eléctrico y de comunicaciones	1 218	7.0	1 502	1.4	4 773	5.9	31 163	4.4	17 088	7.9	84 171	4.2	44.8	13.3	16.9
Material de transporte	3 232	18.6	2 477	2.3	20 590	25.3	46 850	6.7	37 189	17.2	163 185	8.1	56.6	30.5	18.6
Química y farmacéutica	3 809	22.0	9 196	8.7	23 424	28.8	93 934	13.4	54 566	25.3	259 459	12.9	29.3	20.0	17.4
Transformación de minerales no metálicos	542	3.1	4 835	4.6	1 826	2.2	33 701	4.8	4 078	1.9	88 751	4.4	10.1	5.1	4.4
Papel y cartulina	226	1.3	2 132	2.0	1 134	1.4	20 427	2.9	4 821	2.2	62 135	3.1	9.6	5.3	7.2
Caucho	22	0.1	1 722	1.6	972	1.2	13 890	2.0	6 796	3.2	39 573	2.0	1.3	6.5	14.7
Madera	37	0.2	3 634	3.4	180	0.2	17 934	2.6	352	0.2	51 106	2.5	1.0	1.0	0.7
Textil	1 319	7.6	20 026	19.0	578	0.7	98 941	14.1	1 702	0.8	269 738	13.4	6.2	0.6	0.6
Vestuario, calzado, etc.	7	—	4 649	4.4	3	—	26 177	3.7	11	—	68 114	3.4	0.2	—	—
Productos alimenticios	1 362	7.8	34 302	32.5	4 002	4.9	159 068	22.6	9 301	4.3	411 669	20.5	3.8	2.5	2.2
Bebidas	82	0.5	3 348	3.2	485	0.6	18 083	2.6	1 366	0.6	51 345	2.6	2.4	2.6	2.6
Tabaco	6	—	1 475	1.4	18	—	9 270	1.3	6	—			0.4	—	
Editorial y gráfica	69	0.4	3 031	2.9	501	0.6	16 363	2.3	1 377	0.6	148 404	7.3	2.2	3.0	1.0
Mobiliario	6	—	1 781	1.7	2	—	13 553	1.9	5	—			0.3	—	
Cueros y pieles	50	0.3	1 630	1.5	69	0.1	8 876	1.3	57	—			3.0	0.7	
Total	*17 353*	*100.0*	*105 596*	*100.0*	*81 274*	*100.0*	*702 784*	*100.0*	*215 690*	*100.0*	*2 012 148*	*100.0*	*15.6*	*11.3*	*9.7*

FUENTE: Anúarios de Produçao Industrial e do Comércio Exterior, revista *Desenvolvimento e Conjuntura.*

Las industrias de transformación de minerales no metálicos, papel, cartón y caucho también aumentaron su participación, si bien en forma menos acentuada que las industrias diámicas, pasando de 8 por ciento en 1949 a 10 por ciento en 1958-61. Este grupo será designado en adelante con el nombre de industrias intermedias.[32]

Se verá ahora la forma como esa transformación de la estructura de la producción se refleja en el proceso de sustitución de las importaciones que se ha efectuado. Para eso se examinarán las modificaciones de la estructura de las importaciones de productos industriales (reunidos éstos por grupos correspondientes a las diversas industrias de transformación), junto con las variaciones observadas en los coeficiente de importación dentro de la oferta total de los diferentes sectores.

Las importaciones de productos industriales que pueden clasificarse como pertenecientes a las industrias vegetativas eran ya, de modo general, sumamente bajas en 1949, señal de que para la mayoría de ellas el proceso de sustitución ya se encontraba prácticamente terminado en esa época. Por eso carecen de significación los datos de las importaciones de muebles, ropa y artículos de fumar, así como los respectivos coeficientes de importación, que son prácticamente nulos.

Igualmente poco importantes son las importaciones de madera, cueros y pieles, bebidas y productos de la industria editorial y gráfica. El primer grupo mantuvo su participación a lo largo de todo el período, y su coeficiente de importación siguió siendo prácticamente el mismo (1 por ciento). Las importaciones de cueros y pieles disminuyeron, y su coeficiente de importación dentro de la oferta total se hizo insignificante. Las bebidas y los productos editoriales aumentaron su participación relativa en las importaciones y, por ser poco satisfactorio el crecimiento de la producción interna, sus coeficientes de importación se elevaron entre 1949 y 1958, aunque moderadamente. Sin embargo, la industria editorial parece haber conseguido disminuirlos en 1961.

Las dos únicas industrias vegetativas que tienen relieve para el análisis del proceso de sustitución son la de productos alimenticios y la textil. En ambas la tasa de crecimiento de la producción fue superior a la del consumo, ya que al mismo tiempo se produjo una baja de los coeficientes de importación dentro de la oferta total y de su participación relativa en las importaciones. De todos modos, la sustitución fue más profunda en la industria textil. En efecto, sus importaciones descendieron acentuadamente y, en consecuencia, el coeficiente de importaciones dentro de la oferta total de productos textiles se redujo a menos del 1 por ciento en 1958, continuando así en 1961.

Se pasará ahora al análisis de las modificaciones ocurridas en las industrias que denominamos dinámicas. En todas ellas, el coeficiente de importación con respecto a la oferta total era bastante elevado en 1949, así como su participación relativa en las importaciones de productos industriales, lo que correspondía a la etapa del proceso de sustitución de las importaciones en que se encontraba la economía.

En términos generales, la expansión ocurrida en la producción dio lugar a una baja acentuada de los coeficientes de importación; sin embargo, en algunas de ellas, si tenemos en cuenta los datos de 1961, el esfuerzo de sustitución posterior a 1958 no parece haber sido suficiente para mantener los coeficientes alcanzados en ese año.

Las industrias a las cuales correspondieron coeficientes de importación más elevados en 1949 eran la mecánica, la de material de transporte y la de material eléctrico.

La industria mecánica presentó una baja sensible de ese coeficiente en 1958 e incluso disminuyó su participación en las importaciones. Sin embargo, en 1961 ambos indicadores suben considerablemente, y la participación misma en la producción desciende levemente. Es esta, sin duda, la rama industrial donde queda por hacer el mayor esfuerzo de sustitución; su coeficiente de importación es con mucho el mayor de toda la industria de transformación, pues representa casi el 50 por ciento de la oferta total del sector.

La industria de material de transporte es la que presenta resultados más satisfactorios en los años considerados, aunque es verdad que el mayor esfuerzo sólo se realizó a partir de 1957 con el establecimiento de la industria automovilística nacional. De ahí procede, además, el aumento relativo de las importaciones en 1958 (que se debe especialmente a las partes complementarias, como ya se ha visto), a pesar del acentuado descenso del coeficiente de importación. En cambio en 1961, tanto éste como la participación en las importaciones se redujeron violentamente.

La industria de material eléctrico presenta entre 1949 y 1958 una baja de 70 por ciento en el coeficiente de importación, la que fue la baja más aguda sufrida por un sector industrial cualquiera durante el período. Esta sustitución intensa corresponde al establecimiento de industrias de aparatos eléctricos para el hogar y de materiales e instalaciones livianos, a lo cual obedece el aumento de la participación del sector en el valor global de la producción industrial, así como la disminución relativa de las importaciones. Una vez terminada prácticamente la sustitución en los tipos más livianos, la industria en su conjunto perdió gran parte de su dinamismo, lo que se puede confirmar a la luz de los datos correspondientes a 1961. En efecto, en ese año se invierte completamente el comportamiento relativo anterior, tanto en lo referente a la producción e importación como al coeficiente de importación; éste vuelve a subir hasta llegar a cerca del 17 por ciento de la oferta total de material eléctrico.

Las dos industrias dinámicas en que la sustitución ya había alcanzado una etapa más avanzada en 1949 eran la químico-farmacéutica y la metalúrgica. Esta última aumentó considerablemente su participación en la producción, sobre todo en el último período, habiendo sobrepasado en importancia relativa a todas las demás industrias de transformación, excepto la de alimentos. Sin embargo, dada la expansión acelerada del consumo, no se consiguió reducir el coeficiente de las importaciones después de 1958. En cambio, con la químico-farmacéutica

[32] La denominación de industrias intermedias no sólo se refiere al hecho de que la producción de estos sectores se destina a la utilización intermedia en el proceso productivo en general, ya que eso también sucede con algunos productos de las industrias tradicionales y dinámicas. Es verdad que estas últimas están clasificadas en agregados sectoriales, en que es imposible separar la producción según su utilización (en intermedia y final); y además, en los tres sectores considerados (minerales no metálicos, papel y caucho), la producción se destina en su casi totalidad a la utilización intermedia, lo que justificaría por sí sola su agrupación en la tercera categoría. Sin embargo, lo que en realidad se desea destacar es que su ritmo medio de crecimiento se sitúa entre los de los otros dos grupos de industrias (los de expansión vegetativa y dinámica, respectivamente). Así se resolvió adoptar esta denominación de "intermedias" con las debidas reservas.

ocurrió lo contrario; a pesar de la contracción sufrida por la participación en la producción en ese período, su expansión en términos absolutos fue suficiente para hacer bajar el coeficiente de importación en 1961 y la cuantía relativa de las importaciones, por más que éstas siguieran representando en ese año más del 25 por ciento del total de los productos industriales importados.

Por último, con respecto a las industrias intermedias los resultados desde el punto de vista de la sustitución efectiva son completamente satisfactorios para la transformación de los minerales no metálicos; bastante menos para la industria del papel y cartón; y completamente insatisfactorios para la industria del caucho.

La primera no sólo disminuyó su ya reducida participación en las importaciones, sino que el correspondiente coeficiente de importación descendió en más de 30 por ciento desde 1949 a 1961. La industria del papel y cartón consiguió entre 1949 y 1958 una expansión de la producción que le permitió reducir el coeficiente de la importación; sin embargo, a pesar de haber seguido aumentando su participación en la producción industrial, no consiguió mantener en 1961 el coeficiente anterior. Esto significa que en los últimos años debe de haber ocurrido una expansión acentuada del consumo, lo cual puede atribuirse al proceso concomitante de sustitución que se produjo en la industria editorial y gráfica.

La industria del caucho tuvo al comienzo del período uno de los coeficientes de importación más bajos, al paso que la participación de sus productos en la gama de importaciones era insignificante. Sin embargo, la expansión de su capacidad productiva fue completamente insuficiente para acompañar al ritmo acelerado de crecimiento del consumo, sobre todo en el último período; esto produjo un aumento acentuado de los coeficientes de importación, que en 1961 llegan a cerca del 15 por ciento del valor total de la oferta del sector.

En resumen, se puede decir que, en términos generales, hubo un esfuerzo apreciable de sustitución de las importaciones en el período que se analiza, realizado por casi todas las industrias de transformación. Para evaluar ese esfuerzo hemos de tener en cuenta que el coeficiente medio de las importaciones (dentro de la oferta total) de productos industriales descendió de cerca de 16 por ciento en 1949 a menos de 10 por ciento en 1961.

Las únicas industrias que no muestran ninguna forma de sustitución efectiva son las del caucho y las bebidas. En todas las demás, comparando los datos del comienzo y del final del período, comprobamos que la producción creció a un ritmo superior al del consumo. La mayor parte de ellas hasta consiguió ritmos capaces de disminuir las importaciones correspondientes en términos relativos, lo que no significa que haya ocurrido una disminución en términos absolutos, ya que ésta, como veremos a continuación, sólo se produjo en algunas ramas, y también rara vez para la totalidad del período.

El esfuerzo de sustitución de las importaciones realizado en las industrias de transformación ocasionó cambios acentuados en la estructura productiva y en la correspondiente estructura de las importaciones. En primer lugar, debemos destacar la pérdida apreciable de importancia relativa de los productos alimenticios y textiles, tanto en la producción como en la importación. De este modo, a partir de 1958 se puede considerar terminado el proceso de sustitución en las industrias tradicionales en su conjunto.

Desde el punto de vista de la estructura de las importaciones, los únicos sectores que aumentaron su participación en la muestra fueron los de metalurgia, mecánica e industria químico-farmacéutica, que representan en 1961 más del 50 por ciento de la cuantía global de los productos industriales importados.

Las industrias que manifestaron un comportamiento más dinámico en el período fueron, como es natural, las de base, cuyos coeficientes de importación dentro de la oferta global eran muy elevados, lo que permitía un esfuerzo efectivo de sustitución. Sin embargo, algunas de ellas parecen haber perdido algo de su dinamismo entre 1958 y 1961.[33] En los dos casos más visibles, los de la industria mecánica y la de material eléctrico, esa pérdida de aceleración es perfectamente explicable por dos causas básicas: la transición desde las categorías más livianas hacia las de mayor densidad de capital, y la disminución de la reserva interna de mercado para la sustitución.

Al examinar la magnitud de los coeficientes de importación dentro de la oferta por sectores, las industrias que siguen presentando datos relativamente elevados en 1961 son la mecánica, la metalúrgica, la química, la del caucho y la de material de transporte. Sin embargo, estas son las únicas ramas industriales en que podría llegar a efectuarse una sustitución efectiva de cierto volumen en los próximos años; asimismo, sólo en las tres primeras tendría importancia en términos absolutos. Como, por otra parte, esos tres sectores exigirían una elevada intensidad de capital para la ampliación de su capacidad productiva, se comprende que la continuación de la industrialización por la única vía de la sustitución de las importaciones, aun de ser posible, conduciría a una expansión de la economía con un descenso de la relación producto/capital o sea, a corto plazo, por lo menos, con rendimientos decrecientes en términos macroeconómicos.[34]

La viabilidad e implicaciones de un tal camino se discutirán en la sección final de este estudio.

2. Evolución de la producción interna y de las importaciones correspondientes, de las principales industrias de transformación[35]

La producción total de las industrias de transformación aumentó en cerca de 82 por ciento durante el período

---

[33] Al tomar en cuenta los datos de 1961 hemos de reconocer que son sumamente precarios; sin embargo, pueden aceptarse para los fines de la comparación en términos relativos si se admite que los errores de muestreo se hallan distribuidos homogéneamente.

[34] Evidentemente, si la expansión de la producción industrial ocurre en aquellos sectores en que ya existe una capacidad instalada utilizada insuficientemente, el aprovechamiento de ésta provocará, al contrario, un aumento de los rendimientos en términos macroeconómicos, del factor "escaso" — el capital.

[35] Para el análisis que se hace en este capítulo utilizamos, por el lado de las importaciones, los datos de la muestra de la CEPAL en dólares constantes de 1955, reagrupados conforme a la Clasificación Industrial Brasileña. Por el lado de la producción utilizamos los índices de producción industrial de la Fundación Getulio Vargas, publicados en *Conjuntura Económica* de febrero de 1963.

En el análisis no se consideran los sectores industriales de la madera, muebles, calzado y vestuario, no sólo porque respecto a algunos de ellos son bastante precarios los datos sobre producción, sino especialmente porque los datos sobre importación son sin significación porque se refieren a sectores en que la sustitución se efectuó hace ya mucho tiempo. En el análisis comparativo de los índices de producción e importación, en términos generales sólo se insiste en años posteriores a 1955, porque sólo a partir de

Cuadro 26-A

BRASIL: INDICES DE PRODUCCION Y DE IMPORTACION DE LAS INDUSTRIAS DE TRANSFORMACION, 1948-61

(1955 = 100)

Año	*Industrias de transformación, total*		*Industrias vegetativas (tradicionales)*											
			Cueros y pieles y productos similares		*Textil*		*Productos alimenticios*		*Bebidas*		*Tabaco*		*Editorial y gráfica*	
	Importación	*Producción*	*Importación*	*Producción*	*Importación*	*Producción*	*Importación*	*Producción*	*Importación*	*Producción*	*Importación*	*Producción*	*Importación*	*Producción*
1948	99.9	54.5	92.1	89.9	306.5	66.1	147.1	60.7	721.6	63.8	474.5	44.4	41.6	49.6
1949	98.2	60.3	126.5	91.9	320.8	71.0	72.0	68.4	254.8	71.4	322.1	51.6	44.8	48.7
1950	109.8	67.8	174.8	93.9	315.4	75.0	53.8	76.9	311.4	84.8	457.0	58.7	38.4	58.3
1951	181.9	71.9	247.8	100.0	509.3	72.6	86.7	79.5	652.4	101.1	630.3	69.0	60.0	71.3
1952	174.3	76.0	189.8	94.9	242.2	76.6	114.7	80.3	375.0	91.4	534.9	76.2	60.8	85.2
1953	103.5	82.6	82.5	101.0	161.9	80.6	62.7	85.5	208.2	95.2	308.7	79.4	76.1	87.0
1954	148.2	90.1	136.6	102.0	277.9	95.2	112.8	83.8	228.4	94.3	217.4	91.3	94.9	95.7
1955	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1956	94.7	106.6	103.6	111.1	125.1	100.0	84.4	88.9	151.9	87.6	308.7	105.6	104.7	104.3
1957	117.0	112.4	80.9	115.2	129.5	87.9	70.4	107.7	154.4	94.3	60.8	111.9	93.3	132.2
1958	111.5	131.4	63.5	126.3	61.2	117.7	46.7	118.8	143.6	102.9	143.5	120.6	60.9	121.7
1959	123.3	142.1	48.0	125.3	31.2	122.6	36.2	130.8	148.9	107.6	156.5	127.0	75.0	125.2
1960	119.7	163.6	52.7	139.4	18.2	133.9	50.7	138.5	177.1	104.8	78.3	131.0	80.0	136.5
1961	113.9	181.8	62.4	149.5	27.3	142.2	59.8	145.3	140.3	121.9	17.4	150.8	76.8	144.3

FUENTES: Indices de producción de la Fundación Getulio Vargas e índices de importación según los datos que aparecen en la muestra de la CEPAL.

Cuadro 26-B

BRASIL: INDICES DE PRODUCCION Y DE IMPORTACION DE LAS INDUSTRIAS DE TRANSFORMACION, 1948-61

(1955 = 100)

Año	*Industrias dinámicas*										*Industrias intermedias*					
	Metalúrgica		*Química y farmacéutica*		*Mecánica*		*Material eléctrico y de comunicaciones*		*Material de transporte (construcción y montaje)*		*Transformación de minerales no metálicos*		*Papel y cartulina*		*Caucho*	
	Importación	*Producción*	*Importación*	*Producción*	*Importación*	*Producción*	*Importación*	*Producción*	*Importación*	*Producción*	*Importación*	*Producción*	*Importación*	*Producción*	*Importación*	*Producción*
1948	72.4	45.9	63.7	21.4	97.5		122.3		222.3		155.2	47.3	41.2	56.1	11.6	49.6
1949	91.8	55.0	76.8	23.3	124.2		115.8		143.8		152.8	51.2	54.0	64.9	7.2	56.4
1950	94.5	69.7	92.7	26.3	149.8		118.0		158.6		157.0	55.8	73.2	74.6	6.7	65.8
1951	139.9	77.1	131.8	35.1	219.3		233.6		388.1		258.7	58.1	84.7	78.9	83.2	71.8
1952	133.5	80.7	124.8	32.1	239.9		201.2		330.1		292.8	64.3	87.1	78.9	116.0	76.9
1953	96.2	91.7	110.4	38.2	130.3		107.4		105.4		246.6	77.5	76.6	87.7	3.8	85.5
1954	182.0	99.1	151.1	42.7	163.3		134.0		130.4		136.0	93.0	118.2	94.7	86.1	97.4
1955	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1956	88.1	115.6	103.0	133.6	85.1	115.0	93.4	159.0	107.6	112.0	62.5	110.0	109.1	114.9	37.3	94.0
1957	118.3	107.3	87.8	136.3	139.5	110.0	101.4	156.0	207.3	249.0	66.1	109.3	134.2	108.8	72.3	98.3
1958	86.0	127.5	91.9	159.2	122.5	119.0	100.4	261.0	254.5	366.0	54.1	111.6	109.2	125.4	92.6	111.1
1959	126.3	143.1	86.7	163.7	122.1	—	95.2	313.0	325.7	530.0	59.2	123.3	108.6	132.5	161.0	131.6
1960	128.1	150.5	108.9	186.6	142.3	—	92.8	385.0	175.2	721.0	54.1	131.8	106.9	143.0	197.8	148.7
1961	132.1	167.0	96.3	205.3	150.0	—	139.5	477.0	95.9	800.0	96.8	141.1	93.9	155.3	205.0	146.2

FUENTES: Indices de producción de la Fundación Getulio Vargas e índices de importación según los datos que aparecen en la muestra de la CEPAL.

Cuadro 27

BRASIL: CONSUMO APARENTE DE ACERO LAMINADO, 1950-61

(Toneladas)

Año		*Barras y perfiles estructurales*	*Alambres*	*Carriles y accesorios*	*Planchas gruesas*	*Chapas*	*Hojalata*	*Tubos con costura*	*Tubos sin costura*	*Tubos no especificados*	*Totales parciales*	*Consumo total*	*Coeficiente importación (por ciento)*
1950	Producción	279 635	35 903	60 026	42 050	117 689	37 186				572 489		
	Importación	24 909	112 324	5 611		27 346	48 369			45 747	264 306		
	Total	304 544	148 227	65 637	42 050	145 035	85 555			45 747	836 795		
	-Exportación					4 201					4 201		
		304 544	148 227	65 637	42 050	140 834	85 555			45 747		832 594	31.7
1951	Producción	345 594	44 901	42 243	50 880	154 652	43 545				681 815		
	Importación	48 474	144 506	5 972		34 782	93 924			46 996	374 654		
	Total	394 068	189 407	48 215	50 880	189 434	137 469			46 996	1 056 469		
	-Exportación	18				542					560		
		394 050	189 407	48 215	50 880	188 892	137 469			46 996		1 055 909	35.5
1952	Producción	315 651	40 533	77 890	57 390	169 477	42 162				703 103		
	Importación	46 873	112 885	9 309		79 747	73 107			50 493	372 414		
	Total	362 524	153 418	87 199	57 390	249 224	115 269			50 493	1 075 517		
	-Exportación					2 724					2 724		
		362 524	153 418	87 199	57 390	246 500	115 269			50 493		1 072 793	34.7
1953	Producción	401 696	48 958	53 945	63 575	185 872	40 414				794 460		
	Importación	23 259	51 637	7 650		36 686	64 148		65	25 510	208 955		
	Total	424 955	100 595	61 595	63 575	222 558	104 562		65	25 510	1 003 415		
	-Exportación												
		424 955	100 595	61 595	63 575	222 558	104 562		65	25 510		1 003 415	20.8
1954	Producción	419 794	48 004	52 360	62 666	209 987	41 226				834 037		
	Importación	192 725	164 510	8 596	11 528	104 029	114 094		60	56 754	652 296		
	Total	612 519	212 514	60 956	74 194	314 016	155 320		60	56 754	1 486 333		
	-Exportación												
		612 519	212 514	60 956	74 194	314 016	155 320		60	56 754		1 486 333	43.9
1955	Producción	376 761	61 587	80 598	79 707	295 800	37 830				932 283		
	Importación	83 733	90 396	23 523	2 405	47 970	72 018		80	19 239	332 364		
	Total	460 494	151 983	104 121	82 112	343 770	109 848		80	19 239	1 271 647		

	-Exportación	11 851									11 851		
		448 643	151 983	104 121	82 112	343 770	109 848		80	19 239		1 259 796	26.4
1956	Producción	439 567	67 723	122 532	64 328	302 612	76 899				1 073 661		
	Importación	21 538	82 368	5 764	102	31 880	94 637		94	10 970	247 353		
	Total	461 105	150 091	128 296	64 430	334 492	171 536		94	10 970	1 321 014		
	-Exportación	2 724									2 724		
		458 381	150 091	128 296	64 430	334 492	171 536		94	10 970		1 318 290	18.8
1957	Producción	507 000	70 000	90 243	87 567	311 433	63 946				1 130 189		
	Importación	25 858	94 112	82 326	328	46 604	109 237	1 795	6 182	21 038	387 480		
	Total	532 858	164 112	172 569	87 895	358 037	173 183	1 795	6 182	21 038	1 517 669		
	-Exportación	3 110									3 110		
		529 748	164 112	172 569	87 895	358 037	173 183	1 795	6 182	21 038		1 514 559	25.6
1958	Producción	631 000	75 000	57 248	102 072	358 928	79 385				1 303 633		
	Importación	25 547	29 381	75 029	196	39 583	33 051	45	2 890	7 123	212 845		
	Total	656 547	104 381	132 277	102 268	398 511	112 436	45	2 890	7 123	1 516 478		
	-Exportación												
		656 547	104 381	132 277	102 268	398 511	112 436	45	2 890	7 123		1 516 478	14.0
1959	Producción	735 000	89 000	53 114	104 483	420 474	89 938				1 492 009		
	Importación	52 465	39 372	240 998	25 015	80 494	58 108	697	1 048	6 573	504 770		
	Total	787 465	128 372	294 112	129 498	500 968	148 046	697	1 048	6 573	1 996 779		
	-Exportación												
		787 465	128 372	294 112	129 498	500 968	148 046	697	1 048	6 573		1 996 779	25.3
1960	Producción	869 700	115 788	13 864	102 997	503 202	94 078	826	6 910		1 707 365		
	Importación	36 655	64 299	141 660	7 925	85 009	85 274	127	662	12 871	434 482		
	Total	906 355	180 087	155 524	110 922	588 211	179 352	953	7 572	12 871	2 141 847		
	-Exportación	16 827				1 349							
		889 528	180 087	155 524	110 922	586 862	179 352	953	7 572	12 871		2 123 671	20.5
1961	Producción	939 711	139 163	31 677	124 059	551 896	132 727	2 469	6 891		1 928 593		
	Importación	59 916	62 019	42 819	11 143	100 759	40 262	8	488	13 304	330 718		
	Total	999 627	201 182	74 496	135 202	652 655	172 989	2 477	7 379	13 304	2 259 311		
	-Exportación	7 745							275		8 020		
		991 882	201 182	74 496	135 202	652 655	172 989	2 477	7 104	13 304		2 251 291	14.7

FUENTES: CEPAL, BNDE y SEEF.

NOTA: A fin de uniformar las cifras de importación de los países de América Latina, se sumó al renglón alambres las manufacturas de alambre (7.74.11, 7.74.22, 7.74.29) y a la hojalata la partida correspondiente a los trabajos en hojalata (7439).

1955-61, en tanto que en los seis años anteriores su aumento fue sólo de 66 por ciento.

Las importaciones de productos industriales correspondientes aumentaron relativamente poco, si excluimos los años excepcionales de 1951/52. Entre 1948 y 1961, su quántum presenta un crecimiento global de 14 por ciento para el período, al paso que el quántum general de las importaciones aumentó en más de 40 por ciento. Por consiguiente, salta a la vista que el esfuerzo de sustitución estuvo profundamente vinculado a la expansión de la industria manufacturera, y se hizo más acentuado en el último período.

Los sectores en que el proceso de sustitución es más antiguo y se encuentra ya en una etapa muy avanzada son, como ya se vio, los de las *industrias tradicionales o vegetativas*. En casi todas ellas, las importaciones correspondientes son diminutas en términos absolutos; la única excepción la constituyen los productos alimenticios que representan más de la mitad de las importaciones del grupo en su conjunto y suman, por término medio, más de 30 millones de dólares anuales durante el período de 1955-1961.

Analizando los índices del quántum puede comprobarse que el crecimiento de las industrias vegetativas es, naturalmente, inferior al de la producción industrial en su conjunto. (Véase el cuadro 26-A.) Asimismo, la mayor parte de ellas presenta en los últimos años un ritmo satisfactorio de expansión, que hasta permitió continuar la sustitución efectiva de las importaciones.

El volumen de producción de la industria de productos alimenticios aumentó en 45 por ciento entre 1961 y el año base (1955); las importaciones oscilan en los últimos años del período alrededor de la mitad del volumen de ese año. Se produjo una situación idéntica en la industria de cueros y pieles.

En las industrias textil y tabacalera, con un ritmo de crecimiento del mismo orden de magnitud, se consiguió en los últimos años una vigorosa contracción de las importaciones, reduciéndose éstas a niveles bajísimos. Sin embargo, ello no representa un esfuerzo particular de la industria nacional, ya que la industria textil se encuentra con un gran margen de capacidad ociosa, y en el sector del tabaco el Brasil siempre fue gran productor, e incluso exportador.

En la industria de bebidas, el esfuerzo de sustitución mayor ya fue realizado también hace mucho tiempo; sin embargo, esta industria, al revés de las demás de carácter tradicional, es la única en que la producción aparece prácticamente estancada a lo largo de todo el período, a excepción del año último. Al mismo tiempo, han vuelto a subir las importaciones, que en 1955 habían sido contenidas a un nivel muy bajo.

En cambio, la industria editorial y gráfica presenta un ritmo de expansión satisfactorio, idéntico al de los demás sectores de industrias vegetativas, y ha conseguido obtener una reducción de las importaciones en más de 20 por ciento en relación con el año base. Sin embargo, si partimos del nivel de importaciones de 1948, esta es la única rama de ese grupo de industrias que en 1961 presenta un quántum importado superior al de ese año. Esto se debe probablemente, no sólo a una expansión acentuada del consumo, correlacionada con un aumento de la instrucción superior, sino también a una política de contención menos violenta de las importaciones. Asimismo, las dificultades para la importación de libros y revistas del extranjero, sobre todo desde el punto de vista de la elevación del precio de las divisas, han sido suficientes para estimular en estos últimos años la formación de varias editoriales dedicadas a traducir y publicar libros técnicos extranjeros.

En resumen, puede decirse que el proceso de sustitución en las industrias tradicionales ha proseguido a un ritmo bastante intenso en estos últimos años, sobre todo teniendo en cuenta la etapa avanzada en que ya se encontraba.

En realidad, el ritmo de crecimiento de casi todas ellas supera al ritmo de crecimiento del ingreso por habitante, que sería, por término medio, lo que podría esperarse para las industrias "vegetativas".[36]

La explicación de este hecho puede encontrarse, en gran parte, en la política cambiaria violentamente restrictiva adoptada con respecto a las importaciones de productos "no esenciales", que dio un impulso considerable a la continuación de la sustitución de las importaciones en estos sectores. En cambio, en los años 1960 y 1961, en que la política cambiaria se hizo menos fuertemente selectiva, comprobamos un aumento de las importaciones en prácticamente todos los grupos considerados, por más que el quántum general de las importaciones se mantuviera estacionario.

Analizando el comportamiento de las *industrias dinámicas*, resulta que en las industrias metalúrgicas y químico-farmacéutica el proceso de sustitución de las importaciones es más antiguo y, por consiguiente, las tasas de crecimiento de la producción son menores en los últimos años. En cambio, la industria de material eléctrico, la mecánica y la de material de transporte son de creación más reciente, y los índices de producción disponibles, que datan de 1955, demuestran un ritmo de expansión acelerado, sobre todo con respecto a la última. (Véase el cuadro 26-B.)

La *industria metalúrgica*, a pesar de que entre 1955 y 1961 presenta un crecimiento relativamente satisfactorio de la producción, fue incapaz de atender la demanda creciente de materiales metálicos, debido a la expansión acelerada de los otros sectores industriales, lo que dio lugar a un aumento considerable de las importaciones de esos productos en los dos últimos años.

Esta situación ha de quedar atenuada en parte cuando empiecen a funcionar las nuevas etapas de expansión de la siderurgia nacional. Sin embargo, el esfuerzo de sustitución en este sector tiene que hacerse más profundo y debe continuar durante varios años más, tanto en la rama de la metalurgia de los metales ferrosos como en la de los no ferrosos. En realidad, del ritmo de sustitución en este sector dependen en gran parte las posibilidades de llevar adelante el proceso en varios otros sectores, sobre todo en el de las industrias mecánicas, sin que de ello resulte un considerable aumento líquido de las importaciones.

Para evaluar la sustitución efectiva que ha ocurrido en la siderurgia nacional, véase la evolución de los coeficientes de importación dentro del consumo aparente, que se presentan en términos físicos en el cuadro 27.

Los datos sobre la metalurgia de metales no ferrosos

ese año hay datos de producción sobre las ramas industriales más dinámicas, lo que hace posible la comparación entre los diversos sectores.

[36] Admitiendo que su elasticidad-ingreso media no sea superior a la unidad.

son más precarios y sólo fue posible obtenerlos con respecto al quinquenio de 1955-60. Aun así, son suficientes para demostrar la gran dependencia del exterior en que se encuentra la satisfacción de la demanda de estos productos. La expansión de la producción interna fue insuficiente para hacer bajar la cuantía de las importaciones, incluso en el caso del aluminio, que es el sector más desarrollado de la metalurgia de los no ferrosos; y fue especialmente insatisfactoria en los sectores del cobre y el estaño, a pesar de que en este último fue donde se alcanzó el coeficiente más bajo de importaciones en el consumo aparente de metales no ferrosos.

BRASIL: PRODUCCION E IMPORTACION DE METALES NO FERROSOS, 1955-60

(Toneladas)

	Total	*Producción*	*Importación*	*Coeficiente de importación (porciento)*
1955	82 687	7 271	75 416	91.2
1956	92 545	13 796	78 749	85.1
1957	115 178	19 384	95 794	83.2
1958	104 958	16 037	88 921	84.7
1959	100 635	24 473	76 162	75.7
1960	120 061	26 395	93 666	78.0

FUENTE: BNDE (Departamento Económico).

La *industria química y farmacéutica* en su conjunto presenta un comportamiento más dinámico que la metalúrgica. Su crecimiento fue del orden de 205 por ciento en los seis años del período 1955-61, lo que es bastante superior al que presentan las industrias de transformación en su conjunto.

Sin embargo, en la práctica ese mayor dinamismo se debe casi exclusivamente a que en el grupo se incluyó la industria de derivados del petróleo. Realmente, si comparamos los datos de 1954 con los de 1955 comprobamos que la producción, que venía aumentando moderadamente, da un salto de más de 100 por ciento al paso que las importaciones se reducen en 50 por ciento. Esto coincide con la entrada en funcionamiento en gran escala de Petrobrás.

Las series de la producción existente no permiten evaluar separadamente el crecimiento de los tres grandes agregados pertinentes —la industria petrolera, la industria farmacétuica y el resto de la industria química—,[37] motivo por el cual sólo se analizará el comportamiento de algunos productos más expresivos de los sectores primero y tercero.

Sin embargo, por el examen de los datos disponibles sobre la totalidad del grupo comprobamos que la expansión global de la industria fue adecuada para contener las importaciones durante el período considerado.

Los cuadros 28, 29 y 30 muestran algunos datos sobre la producción e importación de soda cáustica, de fertilizantes químicos y de la industria petrolera. Como se ve respecto a los dos primeros productos, los coeficientes de importación dentro de la oferta total siguen siendo muy elevados a pesar de que se vienen realizando esfuerzos

[37] Los datos sobre la producción de estas últimas de 1959-60 pueden verse en *La industria química en América Latina* (E/CN.12/628/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 64.II.G.7.

Cuadro 28

BRASIL: PRODUCCION E IMPORTACION DE SOSA CAUSTICA Y FERTILIZANTES, 1956-60

Año	*Total*	*Producción*	*Importación*	*Coeficiente de importación*
	Soda cáustica (miles de toneladas)			
1956	175	47	128	73.1
1957	148	57	91	61.5
1958	148	60	88	59.5
1959	166	64	102	61.4
1960	170	69	101	59.4
	Fertilizantes (toneladas)			
1956	645 016	188 970	456 046	70.7
1957	716 596	230 177	486 419	67.9
1958	893 773	303 372	590 401	66.1
1959	894 230	509 295	384 935	43.0
1960	1 067 264	614 632	452 632	42.4

FUENTES: BNDE, CD, CNA y SEEF.

considerables para elevar la producción interna tanto de sosa cáustica y de otros productos químicos de base como de fertilizantes, sobre todo los nitrogenados. En lo que se refiere a estos últimos, aunque Petrobrás haya entrado recientemente en ese campo de la petroquímica, su coeficiente de importación dentro del consumo aparente de fertilizantes sigue siendo superior a 50 por ciento.

En la industria petrolera propiamente dicha, la capacidad de refinación de petróleo ha aumentado rápidamente y ha hecho bajar en forma considerable el coeficiente de importación dentro del consumo aparente de combustibles líquidos elaborados, a pesar de haber sido más violenta la sustitución en la gasolina para automóviles y de que las importaciones de *fuel oil* seguían representando en 1960 cerca del 50 por ciento del total de la oferta.

Sin embargo, en lo relativo a la producción de petróleo bruto, a pesar de los enormes esfuerzos desplegados los resultados sólo fueron suficientes para impedir el aumento de las importaciones en los tres últimos años del período que se analiza. El coeficiente de importación dentro del consumo aparente, pese a haber disminuido en forma concomitante, se mantiene de todos modos a un nivel muy elevado (más de 60 por ciento).

La *industria mecánica* es aquella con respecto a la cual están menos elaborados los datos existentes; tampoco se dispone de índices satisfactorios de producción.

Tanto la Fundación Getulio Vargas como el BNDE calcularon índices de producción únicamente para el período 1955-58. Aunque los datos brutos utilizados deben de haber sido los mismos (encuestas industriales publicadas en *Produção Industrial Brasileira*), las series son enteramente diferentes en orden de magnitud, tanto para éste como para los demás grupos. Los índices del BNDE, que sólo abarcan el período 1955-58, son en general mucho más elevados.

En el caso de la industria mecánica, mientras la fundación Getulio Vargas presenta un crecimiento de sólo 19 por ciento en los tres años, el BNDE indica que la industria creció en 84 por ciento durante el período, o sea, más de 50 por ciento entre 1955 y 1956.

Como quiera que haya sido el crecimiento de la industria mecánica brasileña, su esfuerzo de sustitución, que produjo resultados satisfactorios entre 1949 y 1958, como

Cuadro 29

BRASIL: PRODUCCION, IMPORTACION Y EXPORTACION DE PETROLEO BRUTO, 1950-60

(Toneladas)

Año	*Consumo aparente*	*Producción*	*Importación*	*Exportación*	*Coeficiente de importación (porciento)*
1950	55 082	44 078	11 004		19.98
1951	109 667	90 063	19 604		17.88
1952	115 567	97 817	17 750		15.36
1953	149 783	119 400	30 383		20.28
1954	271 789	129 390	142 399		52.39
1955	3 776 671	263 615	3 513 056		93.02
1956	5 418 282	529 173	4 889 109		90.23
1957	6 163 772	1 317 655	4 846 117		78.62
1958	5 831 768	2 467 146	5 652 473	2 287 851	96.93
1959	7 350 374	3 075 648	5 742 162	1 467 436	78.12
1960	8 957 816	3 861 255	5 683 919	587 358	63.45

FUENTE: PETROBRAS y SEEF.

se vio en el capítulo anterior, fue manifiestamente insatisfactorio en los últimos años ya que las importaciones correspondientes aumentaron en 50 por ciento durante el período 1955-61.

Esto se debe, no tanto a la inexistencia de capacidad productiva en la industria (ya que en el sector de bienes de capital parece haber capacidad ociosa en varias ramas), como al hecho de que gran parte de las inversiones recientes se han realizado de preferencia con bienes de capital importados. Los motivos de esta preferencia son de naturaleza diversa. A nuestro modo de ver, los más pertinentes, por orden creciente de importancia, son los siguientes: 1) el carácter especial de ciertos bienes de capital que en realidad no se producen en el país; 2) la política de cambio favorable seguida hasta hace poco; 3) la falta de financiamiento interno de los bienes de capital nacionales, que los coloca en posición competitiva débil, incluso si cuentan con una elevada protección arancelaria; 4) el hecho de que varias de las inversiones relativamente recientes se realizaron en gran parte con capitales extranjeros privados, vinculados a firmas abastecedoras de los respectivos países.

Por otra parte, el mayor problema del sector parece ser, desde el punto de vista estructural, una cierta falta de complementación tanto tecnológica como económica. De esto se sigue que, junto con existir capacidad en ciertas ramas determinadas de la industria, haya grandes dificultades para atender, dentro de plazos razonables, pedidos considerables de bienes de capital de los demás sectores industriales.[38] Si relacionamos con esto el hecho de que la política económica seguida con respecto a la industria haya sido un tanto desordenada y deficiente, se comprende que los problemas de expansión de este sector hayan sido bastante complejos.[39]

[38] Un ejemplo de estas dificultades lo ofreció el establecimiento de la refinería Duque de Caxias, en que el suministro de máquinas y elementos para la instalación sólo pudo ser atendido en parte por firmas nacionales, que, aun así, tuvieron que unirse en un verdadero "consorcio".

[39] Para tener una idea más precisa de los problemas a que hace

Cuadro 30

BRASIL: PRODUCCION E IMPORTACION DE COMBUSTIBLES LIQUIDOS, 1948-60

(Miles de litros)

Año	*Consumo aparente*	*Producción*	*Importación*	*Coeficiente de importación (porciento)*
1948	1 789 190	66	1 789 124	100.0
1949	4 129 467	74	4 129 393	100.0
1950	4 757 984	72	4 757 912	100.0
1951	5 734 132	135	5 742 997	100.0
1952	6 881 479	187	6 881 292	100.0
1953	7 300 678	277	7 300 401	100.0
1954	8 899 487	360 359	8 539 128	96.0
1955	9 265 613	3 786 346	5 479 267	59.1
1956	10 527 498	5 867 576	4 659 922	44.3
1957	10 325 644	6 561 588	3 764 056	36.5
1958	11 454 454	7 105 192	4 349 262	38.0
1959	11 455 032	7 837 880	3 617 152	31.6
1960	13 571 256	9 357 431	4 213 825	31.0

FUENTE: PETROBRAS y SEEF.

En el capítulo final de este estudio se examinarán en sus líneas generales las posibilidades de continuar el proceso de sustitución en el Brasil por la vía del crecimiento de la producción interna de bienes de capital.

La *industria de material eléctrico y de comunicaciones* creció con un ritmo bastante acelerado en el período 1955-61.

Este aumento de la producción consiguió atender la expansión del consumo sin un aumento de las importaciones en el quinquenio 1955-60. Sin embargo, en ese último año las importaciones subieron en más de 40 por ciento. Tal aumento obedeció a dos componentes distintos. El primero fue el aumento de las importaciones de equipo pesado (generadores, motores y transformadores), que constituye la categoría donde hasta ahora ha habido menos sustitución por la producción interna. El segundo fue el aumento de las importaciones de material eléctrico para el montaje de vehículos.

La instalación de la industria automovilística se realizó, como ya vimos, con una intensa nacionalización de las partes complementarias mecánicas; sin embargo, queda por sustituir una gran fracción del material eléctrico "noble". Así, pues, dada la rápida expansión de la producción de vehículos que ocurrió a partir de 1959, las importaciones de accesorios eléctricos aumentaron mucho.

A estos dos componentes distintos se debió prácticamente el incremento de 30 millones de dólares en un total de importaciones de material eléctrico por valor de 85.5 millones de dólares en 1961.

En resumen, se puede decir que el sector de producción de material eléctrico cuenta con algunas categorías en proceso de sustitución bastante adelantado, tales como la de aparatos eléctricos (sobre todo para el hogar) y maquinaria liviana y mediana.

La categoría de maquinaria pesada se encuentra todavía en sus comienzos, siendo de señalar que hasta 1956 prácticamente no había producción de material eléctrico pesado en el Brasil.[40] En cambio, los accesorios eléctricos para el montaje de vehículos se encuentran en un franco proceso de sustitución; sólo faltan algunos materiales más delicados de ésta y de otras ramas, que exigen el funcionamiento de una industria electrónica de gran precisión, que aún no existe en el Brasil.

Por último, en el grupo de las industrias dinámicas la de *construcción y montaje de material de transporte* fue la que presentó un mayor ritmo de crecimiento en el período de 1955-61, con un total de 700 por ciento en tres años. Esto se debe sobre todo al establecimiento de la industria automovilística, que pasó por una fase de integración vertical bastante rápida. De esta manera, el aumento considerable de las importaciones ocurrido en los años 1952-59, debido a la importación de partes complementarias para el montaje de vehículos se redujo radicalmente a partir de 1959 gracias a la expansión acelerada de la industria de piezas para automóviles.

En el sector de la producción de vehículos se ha llegado prácticamente al abastecimiento propio, puesto que el coeficiente de importación está reducido al 1 por ciento.

frente la industria mecánica y de sus posibilidades de expansión, véanse *Los equipos básicos en el Brasil* (E/CN.12/619/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 63.II.G.2 y *Las máquinas-herramientas en el Brasil* (E/CN.12/633), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 63.II.G.4.

[40] Con respecto a la capacidad de producción actual y a sus posibilidades de expansión, véase *Los equipos básicos en el Brasil* (E/CN.12/619/Rev.1), *op. cit.*

BRASIL: PRODUCCION E IMPORTACION DE VEHICULOS AUTOMOTORES, 1949-61

(Número de unidades)

	Total	*Producción*	*Importación*	*Coeficiente de importación (porciento)*
1949	30 640		30 640	100.0
1950	33 066		33 066	100.0
1951	81 447		81 447	100.0
1952	65 734		65 734	100.0
1953	18 511		18 511	100.0
1954	28 164		28 164	100.0
1955	7 400		7 400	100.0
1956	9 371		9 371	100.0
1957	52 554	30 700	21 854	41.6
1958	94 853	61 129	33 724	35.6
1959	135 434	96 243	39 191	28.9
1960	141 771	133 078	8 693	6.1
1961	147 393	145 674	1 719	1.1

FUENTE: *Anuario Estadístico* y *Anuario do Comercio Exterior.*

En cuanto a los demás sectores de material de transporte, la situación no fue tan favorable, como ya vimos por los datos de importación del capítulo anterior. En lo relativo al material ferroviario hay serios problemas por resolver, sobre todo en la complementación. En el sector de la construcción naval ha habido últimamente progresos considerables con la instalación de nuevos y modernos astilleros; sin embargo, los problemas existentes son de naturaleza semejante a los que se observan en la industria de bienes de capital.

El comportamiento de las *industrias intermedias* se puede examinar partiendo de los datos que figuran en el cuadro 26-B. Su ritmo de crecimiento se sitúa entre el de las industrias vegetativas y el de las dinámicas. Después de 1955, dado el elevado ritmo de expansión de estas últimas que elevó considerablemente el promedio, las industrias intermedias crecieron a un ritmo inferior al de las industrias de transformación en su conjunto.

La *industria de transformación de minerales no metálicos,* a pesar de que presenta un crecimiento inferior al de las otras dos, es la única que muestra una sustitución acentuada a lo largo del período. En efecto, en un período de cinco años, mientras que su producción sólo creció en 32 por ciento, las importaciones se redujeron casi en 50 por ciento. Esto se debe a que el proceso de sustitución ya se halla muy avanzado en este sector, habiendo quedado terminado incluso en la rama de producción de cemento, del que existe abastecimiento propio total desde 1957. (Véase el cuadro 31.)

En el año último hubo un aumento apreciable del quántum importado del grupo, que se debe por completo a las voluminosas importaciones de material refractario para la construcción de hornos. Como el nivel de las importaciones ya era muy bajo (en 1960 sólo llegaba a 7 millones de dólares), la importación de 5 millones de dólares en esos materiales fue suficiente para hacer subir violentamente el índice. En la práctica, sin embargo, este es uno de los sectores industriales en que el proceso de sustitución se encuentra más avanzado; como observamos en el capítulo anterior, su coeficiente de importación dentro de la oferta total del sector es uno de los dos más bajos de las industrias de transformación.

La *industria del papel y cartón* en su conjunto consiguió atender el crecimiento del consumo sin aumento del

Cuadro 31

BRASIL: PRODUCCION, IMPORTACION Y EXPORTACION DE CEMENTO PORTLAND COMUN, 1949-60

(Miles de toneladas)

Año	*Consumo aparente*	*Producción*	*Importación*	*Exportación*	*Coeficiente de importación (porciento)*
1949	1 709	1 281	428	—	25.0
1950	1 780	1 386	394	—	22.1
1951	2 079	1 441	638	—	30.7
1952	2 426	1 614	812	—	33.5
1953	3 023	2 041	982	—	32.5
1954	2 750	2 418	332	—	12.1
1955	2 976	2 734	242	—	8.1
1956	3 308	3 278	31	1	1.0
1957	3 382	3 376	9	3	0.1
1958	3 767	3 769	—	2	—
1959	3 824	3 798	29	3	0.1
1960	4 418	4 418	0	0	—
		4 678			

FUENTE: Sindicato del cemento y SEEF.

nivel de las importaciones, a excepción del año 1957 en que se redujo la producción.

Sin embargo, el proceso de sustitución dentro de la industria se produce en dos categorías distintas, una que corresponde al papel de imprenta y la otra a los demás papeles. Como puede verse por el cuadro 33, la sustitución en esta última categoría es muy antigua y ya en 1949 el coeficiente de importación sólo era de 2.8 por ciento; en los últimos años ha fluctuado alrededor del 1 por ciento. En cambio, por lo que se refiere al papel de imprenta el coeficiente de importación va aumentando de 37 por ciento en 1949 hasta llegar a 60 por ciento en 1957. Sólo a partir de este año la producción, que estaba prácticamente estancada desde 1951 al nivel de las 100 000 toneladas, comenzó a crecer y en 1960 se había elevado a 150 000 toneladas. Aun así, aunque en 1960 el consumo aparente de los dos tipos de papel es aproximadamente el mismo —330 000 toneladas— la producción de papel de imprenta es menos de la mitad de la de los otros papeles y su importación es treinta veces mayor (de las 190 000 toneladas de papel importado en 1960, cerca de 185 000 eran de papel de imprenta).

En resumen, en la industria del papel queda por hacer un gran esfuerzo de sustitución en la rama del papel de

Cuadro 32

BRASIL: PRODUCCION E IMPORTACION DE PAPEL PARA PERIODICOS Y OTRAS CLASES DE PAPEL, 1937-38 Y 1948-60

(Toneladas)

Año	*Total*				*Papel para periódicos*				*Otras clases de papel*			
	Consumo aparente	*Producción*	*Importación*	*Coeficiente de importación (porciento)*	*Consumo aparente*	*Producción*	*Importación*	*Coeficiente de importación (porciento)*	*Consumo aparente*	*Producción*	*Importación*	*Coeficiente de importación (porciento)*
1937	170 245	102 831	67 414	39.6								
1938	156 830	106 702	60 128	32.0								
						67 350				119 607		
1948	248 772	186 957	61 815	24.9	126 815	79 441	47 374	37.4	141 104	137 103	4 001	2.8
1949	267 919	216 544	51 375	19.2	151 754	87 142	64 612	42.6	165 048	160 752	4 296	2.6
1950	316 802	247 894	68 908	21.8	176 551	91 220	85 331	48.3	175 779	169 825	5 954	3.4
1951	352 330	261 045	91 285	26.0	196 925	86 866	110 059	55.9	181 417	175 017	6 400	3.5
1952	378 342	261 883	116 459	30.8	205 164	94 679	110 485	53.9	198 477	196 735	1 742	0.9
1953	403 641	291 414	112 227	27.8	231 243	91 592	139 651	60.4	227 187	222 694	4 493	2.0
1954	457 988	314 286	143 702	31.4	242 601	99 392	143 209	59.0	237 059	233 757	3 302	1.4
1955	479 660	333 149	146 511	30.5	265 975	104 745	161 230	60.6	279 866	275 792	4 074	1.5
1956	545 841	380 537	165 304	30.3	316 331	110 701	205 630	65.0	256 646	251 945	4 701	1.8
1957	572 977	362 646	210 331	36.7	308 248	136 895	171 353	55.6	282 930	279 576	3 354	1.2
1958	591 178	416 471	174 707	29.6	308 642	140 038	168 604	54.6	300 950	299 862	1 088	0.4
1959	609 592	439 900	169 692	7.8	335 237	150 744	184 493	45.0	329 520	323 639	5 881	1.8
1960	664 757	474 383	190 374	28.6								

FUENTES: ANFP y SEEF.

imprenta, la expansión de cuyo consumo no es satisfecha por la producción. Por más que el coeficiente de importación haya descendido en los últimos años, aún continúa siendo muy alto (50 por ciento). Las dificultades existentes, sobre todo en lo relativo al papel de imprenta, parecen ser en especial de naturaleza tecnológica. Sin embargo, hay que decir que el esfuerzo de sustitución ya hecho ha tenido carácter integrado, ya que también se observa una acentuada sustitución en la producción de celulosa, como puede verse por los datos siguientes.

BRASIL: CELULOSA QUIMICA PARA LAS INDUSTRIAS DE PAPEL Y CARTON, 1956-60

(Miles de toneladas)

	Consumo aparente	*Producción*	*Importación*	*Coeficiente de importación (porciento)*
1956	190	74	116	61
1957	204	100	104	51
1958	215	120	95	44
1959	250	162	88	35
1960	291	210	81	28

FUENTE: S.E.E.F. del Ministerio de Hacienda.

La industria del caucho mantuvo estabilizada su producción durante varios años hasta 1958. De entonces acá, para satisfacer la demanda de la industria automovilística, hubo un crecimiento razonable de la producción. Este crecimiento permitió atender la expansión del consumo de artículos de caucho, especialmente neumáticos. Es esta una rama en que el proceso de sustitución está prácticamente terminado, como puede verse en el cuadro 33.

Sin embargo, en la rama de producción de caucho elaborado el crecimiento fue totalmente insatisfactorio para atender a la demanda creciente dentro de su propio sector manufacturero, como puede verse por el aumento considerable de las importaciones de esos productos a las cuales corresponden la casi totalidad de las cantidades importadas del grupo.

BRASIL: IMPORTACION DE PRODUCTOS DE CAUCHO, 1953-61

(Miles de dólares de 1955)

	Total	*Caucho elaborado*
1953	757	198
1954	16 951	15 789
1955	19 685	18 650
1956	7 347	6 532
1957	14 240	13 451
1958	18 231	17 246
1959	31 696	31 008
1960	38 947	38 447
1961	40 358	37 562

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

Aunque los datos sobre producción de que se dispone con respecto a la elaboración del caucho sean muy precarios y sólo se refieren a tres años, permiten observar que el coeficiente de importación dentro del consumo aparente es muy elevado y tiende a subir. (Véase de nuevo el cuadro 33.) Esa tendencia ha de haberse intensificado a partir de 1958, en vista del violento aumento de las importaciones.

Cuadro 33

BRASIL: PRODUCCION E IMPORTACION DE NEUMATICOS Y CAUCHO ELABORADO

Año	*Consumo aparente*	*Producción*	*Importación*	*Coeficiente de importación (porciento)*
	Neumáticos para vehículos de motor (unidades)			
1955	2 188 120	2 185 295	2 825	0.13
1956	1 921 472	1 918 779	2 693	0.14
1957	1 988 195	1 985 195	3 000	0.15
1958	2 147 135	2 140 582	6 553	0.31
1959	2 746 884	2 742 794	4 090	0.15
1960	3 255 111	3 252 515	2 596	0.08
	Caucho elaborado (toneladas)			
1956	14 627	7 266	7 361	50.3
1957	23 939	8 781	15 158	63.3
1958	29 037	9 602	19 435	66.9
1959	...	...	34 943	...
1960	...	...	43 325	...
1961	...	...	42 529	...

FUENTES: Anuario estadístico y SEEF.

La situación precaria de la industria del caucho en el sector de la elaboración obedece al estancamiento de la producción de caucho natural, que desde 1943 oscila alrededor de las 130 000 toneladas. Este estancamiento ocurrió después de haber sido el Brasil, en los comienzos del siglo, uno de los mayores productores y exportadores de caucho en el mundo. Sólo con el establecimiento de la industria automovilística se volvió a realizar en Brasil un nuevo esfuerzo de expansión de ese sector tradicional. Aun así, fueron las propias firmas productoras de neumáticos las que se encargaron de gran parte de las nuevas plantaciones, sobre todo en São Paulo y Bahía. La región amazónica, que fue la cuna del caucho natural, no consiguió beneficiarse de este nuevo impulso que hubiera dado dinamismo a su economía, esta vez sobre bases permanentes.

Hace poco se realizó un nuevo esfuerzo de sustitución con el establecimiento por Petrobrás de una fábrica de caucho sintético, pero las posibilidades de sustitución de las importaciones en este sector, dado el aumento creciente del consumo, no parecen suficientes para reducir apreciablemente la importación de caucho en los próximos años.[41]

En resumen, a pesar de que los datos sobre producción industrial son bastante precarios después de 1958, se puede decir que las tendencias de la industria manufacturera se mantuvieron relativamente favorables hasta 1961, incluso en las industrias tradicionales.

Sin embargo, las dificultades estructurales existentes en algunos sectores, como el de la industria mecánica en general y el del equipo pesado en particular, junto con la progresiva saturación de la reserva de mercados para los sectores industriales hasta ahora más dinámicos (bienes duraderos de consumo), ya hacían prever una pérdida de aceleración de la industria de transformación, lo que efectivamente parece estar ocurriendo desde 1962.[42]

[41] Véanse las proyecciones del Plan Trienal.

[42] Véanse los datos provisionales publicados en la revista *Conjuntura Económica*, febrero de 1963.

Así pues, si bien el modelo histórico de desarrollo por la vía de la sustitución de importaciones habría cumplido razonablemente su papel en la diversificación y expansión de la actividad industrial brasileña en sus diversas etapas, parece haber quedado prácticamente agotado el impulso dinámico para proseguir la industrialización por ese rumbo. En las secciones E y F siguientes se hará una síntesis de los argumentos principales a este respecto.

E. Conclusiones

Estas consideraciones finales tienen por objeto resumir y sistematizar en cuanto sea posible los argumentos económicos que permiten explicar por qué el proceso de sustitución de las importaciones avanzó tanto en el Brasil, incluso con tasas de crecimiento superiores a las de América Latina, y comentar en seguida los principales problemas característicos del tipo de estructura económica al que fue conducido el país por ese modelo histórico de desarrollo.

1. Factores del dinamismo del proceso de sustitución de las importaciones

Ya vimos rápidamente en la introducción al caso del Brasil algunas de las condiciones internas y externas que colocaron al país en posición más favorable que muchos otros de la región para aprovechar el proceso de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo.

A primera vista, parecería que otros países de América Latina que poseían y poseen un mayor coeficiente de importaciones estaban en situación de lograr un mayor dinamismo por la vía de la sustitución. Sin embargo, las condiciones favorables para ello surgen básicamente, en realidad, de dos hechos condicionantes fundamentales. El primero es que el volumen y composición de las importaciones represente una reserva de mercado suficiente para justificar el establecimiento de una serie de industrias sustantivas. El segundo es que el sistema económico ya posea un grado de diversificación de su capacidad productiva capaz de ofrecer una reacción adecuada al impulso surgido del estrangulamiento externo.

En otras palabras, el estímulo para el sector industrial, resultante de una compresión del coeficiente de importaciones, obedece mucho menos a la importancia relativa del sector externo que a las dimensiones absolutas del mercado interno y de su composición, así como a las posibilidades de reaccionar frente al mismo.

En el caso brasileño estas dos condiciones eran relativamente ventajosas, lo que hace desaparecer toda hipótesis desfavorable, bajo ese aspecto, en relación con los demás países de la región.

Para plantear más sistemáticamente el problema, podemos aislar dos conjuntos de factores, internos y externos, que, a nuestro parecer, son suficientes para explicar el fenómeno.

Algunos de los factores del primer conjunto ya fueron mencionados anteriormente y guardan relación con el tamaño y composición relativos del mercado y con el grado de diversificación de la estructura productiva ya alcanzado dentro del modelo tradicional de exportación. Entre los demás, merecen destacarse la coincidencia espacial de los sectores dinámicos en los dos modelos de desarrollo, la disponibilidad relativa de factores (sobre todo, abundancia de tierra y de mano de obra) y la política económica.

Los factores señalados son evidentemente elementos heterogéneos y algunos de ellos constituyen facetas diversas de un mismo fenómeno; sin embargo, entre todos forman el cuadro explicativo del éxito alcanzado por el modelo brasileño de sustitución de las importaciones.

Desde el punto de vista de la puesta en marcha del proceso de industrialización, los dos primeros fueron evidentemente las variables decisivas, explicándose su magnitud por el proceso histórico de formación de la economía cafetalera en el Brasil. Esta produjo una extraordinaria concentración de actividad económica más rentable en la región Centro-Sur; de ahí surgió un proceso acumulativo de expansión y diversificación que, en el momento de surgir la crisis del sector de exportación,[43] permitiría pasar más fácilmente que en varios países latinoamericanos a otro tipo de desarrollo.

Aunque el Brasil, en relación con los países más grandes de América Latina presentara y presente aún ahora bajos índices por habitante tanto del ingreso como del consumo de productos industriales básicos, sus cantidades absolutas son generalmente mayores. (Véase el cuadro 34.) Así, pues, las dimensiones de su mercado interno eran y siguen siendo relativamente más favorables para un proceso de industrialización, sobre todo teniendo en cuenta su concentración.

La estructura del mercado era en gran parte similar a la de los demás países de la región desde el punto de vista de la diversificación correspondiente a la demanda de las clases de altos ingresos, pero en el sector de bienes industriales de consumo el grado de abastecimiento por la propia capacidad productiva interna era bastante superior al de la mayoría de los países latinoamericanos.[44]

Por otra parte, la existencia de una estructura productiva más diversificada, especialmente en el sector secundario, sirvió de apoyo para el proceso ulterior de sustitución de las importaciones, proporcionando los primeros eslabones de la cadena sucesiva de diversificación que facilitaría la integración vertical del aparato productivo.

Estos dos factores, que explican en gran parte la industrialización posterior al comienzo de la crisis del sector de exportación, no son, sin embargo, básicamente distintos de los que determinaron la aparición del mismo fenómeno en los grandes países de América Latina. La peculiaridad del caso brasileño, que fue sumamente favorable para la dinámica interna del proceso, estriba en la coincidencia espacial de los sectores dinámicos en ambos modelos de desarrollo: el sector exportador en el modelo tradicional y el sector secundario en el modelo de sustitución de las importaciones.

Esta coincidencia puede explicarse por una serie de motivos históricamente encadenados que produjeron la localización en una misma región geográfica de los elementos decisivos para un proceso de industrialización

[43] Véase Celso Furtado, *Formação Económica do Brasil*, sobre todo el capítulo en que compara la economía cafetalera con la del azúcar desde el punto de vista de la generación y distribución del ingreso monetario.

[44] Véase el cuadro 6 que presenta datos sobre la composición de las importaciones.

—mercado, economías externas proporcionadas por un sector terciario ya desarrollado y capacidad empresarial—, siendo importante señalar el papel destacado que le correspondió en el proceso histórico de desarrollo verificado a partir de la depresión del decenio de 1930.

Al producirse la crisis cafetalera, pese a una vigorosa defensa por la política gubernamental, la inversión en el sector exportador se hizo evidentemente poco atractiva y en consecuencia liberó recursos, sobre todo financieros, cuya flexibilidad de transferencia hacia el sector industrial fue facilitada naturalmente por la presencia en el mismo espacio económico de los tres factores ya señalados. Durante el período de desarrollo industrial de la posguerra, también podrían señalarse elementos sociológicos y políticos surgidos de esa coincidencia espacial para explicar la posibilidad de transferir los incrementos del ingreso del sector cafetalero, producidos por el alza de los precios internacionales, hacia el sector industrial, por medio de una política cambiaria que favorecía claramente a las industrias de la región. Además, la proximidad del mayor centro consumidor del país y sede del poder central, la ciudad de Río de Janeiro, hizo surgir un eje económico que por un proceso acumulativo transformó la región Centro-Sur en una región fuertemente polarizada.

Desde el punto de vista estrictamente económico las altas tasas de rentabilidad obtenidas por los empresarios industriales, que estimularon fuertemente la capitalización en el sector, se pueden explicar en forma resumida por la amplia reserva de mercados (geográficamente concentrada) para la sustitución de importaciones, por la oferta elástica de mano de obra con un grado bajo de organización y por los amplios privilegios concedidos por la política económica gubernamental.

En lo relativo a la disponibilidad de factores de producción, la abundancia relativa de mano de obra y de tierra dieron lugar a una frontera agrícola en expansión, que permite explicar por qué fue posible llevar a cabo un proceso de industrialización sin un esfuerzo simultáneo para aumentar la productividad en el sector de la producción de alimentos.

Con respecto a la política económica del gobierno central, no podemos dejar de considerar, como ya se mencionó en la introducción, que este proceso de capitalización, concentrado en el sector industrial y en la región más desarrollada, recibió un gran auxilio, sobre todo en la posguerra, de los altos estímulos proporcionados a la sustitución de las importaciones por medio de medidas cambiarias y financieras y por la propia política de inversiones federales.

Por consiguiente, podemos considerar que ese conjunto de factores internos presentó aspectos bastante favorables para el desarrollo de la economía brasileña dentro del nuevo modelo, lo que por sí solo justifica el mayor avance de ésta en relación con la mayor parte de los países de América Latina y de las demás regiones subdesarrolladas del mundo.

Al examinar el comportamiento de las variables externas en la sección II, B de este estudio, se hizo observar que también fueron favorables en cierta medida a la dinámica de la industrialización, hasta un período relativamente reciente.

En realidad, aunque a las restricciones del sector externo pueda atribuirse la generación de tensiones y desequilibrios en algunos sectores de la economía, ellas representan el acicate bajo el cual se realizan las propias transformaciones estructurales en un proceso de sustitución de las importaciones. Todo el problema estriba, como vimos en la parte teórica de este estudio, en que el estrangulamiento en términos absolutos no debe ser muy prolongado a fin de permitir que la economía avance a través de etapas sucesivas de diversificación. Así podría decirse, como tesis, que a cada período de restricciones más severas del sector externo debe suceder un período de aflojamiento que facilite la transición hacia la etapa siguiente.

En el caso brasileño, las condiciones externas tuvieron un comportamiento cíclico que en líneas generales siguió esa pauta, por más que la tendencia sea evidentemente en el sentido de una disminución acentuada del coeficiente de importaciones. En el período inmediato de posguerra, el poder de compra de las exportaciones sufrió, como vimos, una recuperación considerable seguida de una fase de mejoramiento acentuado de las relaciones de intercambio hasta 1954. Aun en el período de 1955-60, en que la situación relativa del sector externo volvió a empeorar, fue posible mantener el nivel absoluto de las importaciones e incluso elevarlo ligeramente, si bien a costa de un considerable endeudamiento externo. Además, hubo un aumento apreciable de la inversión directa extranjera,[45] cuya importancia fue sobre todo cualitativa. El hecho sobresaliente en la corriente de capital extranjero para la expansión y diversificación industriales no consistió tanto en su volumen como en su orientación, esto es, en haberse dirigido, en el caso del capital público, hacia sectores estratégicos de la economía y, en el caso del capital privado, hacia aquellos en que las perspectivas de sustitución de las importaciones eran más dinámicas.

En resumen, se puede decir que en el período de desarrollo reciente tanto las variables internas como las externas actuaron de manera favorable al proceso de sustitución de las importaciones y que así se consiguió una aceleración de la actividad industrial capaz de aumentar la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto.

2. Rasgos de la estructura económico-social a que dio lugar el modelo de sustitución de importaciones

Pese a la tasa de crecimiento relativamente elevada que ha alcanzado en los últimos años la economía brasileña y al grado de diversificación que ha logrado su sector industrial, el proceso de desarrollo económico acusa un desequilibrio esencial en tres niveles convergentes, el sectorial, el regional y el social.

Desde el punto de vista sectorial, toda la atención se concentró en el sector secundario, sobre todo en las industrias de transformación; el terciario, aunque beneficiado por una serie de inversiones de infraestructura en transportes y energía, acusó una tasa moderada de crecimiento en la posguerra, especialmente en algunos sectores de servicios y de la administración pública, que en muchos aspectos se encuentran anticuados.

En cambio, el sector agrícola ha mantenido su estructura inalterada, por lo menos en términos globales, a pesar de que su producción acusó una tasa de expansión razonable, sobre todo en el período reciente.

En verdad, el crecimiento de la agricultura entre 1950 y 1960 no obedece tanto al aumento medio del rendimien-

[45] Véase "El financiamiento externo en el desarrollo económico de América Latina" (E/CN.12/649), cuadro III-21. En el quinquenio de 1955-60 hubo un aumento de 400 millones en la inversión directa extranjera con respecto al período anterior.

Cuadro 34

ALGUNOS INDICES SIGNIFICATIVOS DE LAS DIMENSIONES DEL MERCADO DE VARIOS PAISES LATINOAMERICANOS, 1960

País	*Ingreso*		*Importaciones*		*Energía*[a]		*Consumo de cinco productos de las industrias intermedias*									
							Acero bruto		*Cemento*		*Acido sulfúrico*		*Soda cáustica*		*Petróleo y derivados*	
	Total (millones de dólares de 1950)	*Por habitante (dólares de 1950)*	*Total (millones de dólares de 1950)*	*Por habitante (dólares de 1950)*	*Total (millones de kWh)*	*Por habitante (kWh)*	*Total (miles de toneladas)*	*Por habitante (kg)*	*Total (miles de toneladas)*	*Por habitante (kg)*	*Total (miles de toneladas)*	*Por habitante (kg)*	*Total (miles de toneladas)*	*Por habitante (kg)*	*Total (miles de toneladas)*	*Por habitante (kg)*
Argentina	11 327	539	1 148	55	22 449	1 069	1 680	80	2 646	126	168	8	63	3	14 826	706
Brasil . .	17 466	250	1 715	24	26 040	372	3 010	43	4 760	68	210	3	210	3	13 720	196
Chile . .	2 503	313	449	56	7 064	883	408	51	880	110	80	10	16	2	1 944	243
México .	9 179	262	1 044	30	35 420	1 012	1 575	45	3 185	91	350	10	105	3	16 625	475

FUENTE: CEPAL, "El desarrollo económico de América Latina en la postguerra" (E/CN.12/659 y Add.1);
OEA, "Estudio económico y social de América Latina, 1961" (doc. 5-A, 5-B y 5-C).

[a] En términos de hulla.

to de los cultivos como a la incorporación de nuevas zonas a la labranza.[46] Esa ampliación del margen de extensión de los cultivos, impulsada por la expansión del mercado urbano, se efectuó básicamente con las mismas funciones de producción, es decir, sin una absorción del progreso tecnológico similar a la ocurrida en el sector secundario.

A eso se debe que la productividad real por hombre ocupado en la agricultura haya permanecido a un nivel bajo y constante. En cambio, como puede verse en el cuadro siguiente, la productividad de la industria se ha duplicado en el mismo período.

BRASIL: PRODUCTIVIDAD REAL DEL PERSONAL OCUPADO EN LA AGRICULTURA Y EN LA INDUSTRIA

(Valores en cruceros constantes de 1949)

	Producto real (en miles de millones de cruceros)	*Personal ocupado (número de personas)*	*Producto generado por habitante ocupado (miles de cruceros)*
		Agricultura	
1950	51.3	10 996 834	4.7
1960	77.9	15 521 701	5.0
		Industria	
1950	44.3	1 177 644	37.6
1960	105.9	1 519 711	69.7

FUENTE: "Cuentas Nacionales" de la Fundación Getulio Vargas y censos demográficos.

En consecuencia, el traslado de población de las zonas rurales a las urbanas, que se deduce de los datos de los censos demográficos, no tiene en el caso de Brasil el mismo sentido que la observada en algunos modelos históricos de crecimiento de los países actualmente desarrollados, ni la del modelo teórico de dos sectores de Lewis.

Lo que parece haberse producido es sólo una migración del campo a la ciudad, de la población desempleada en busca de mejores oportunidades, traducida en un aumento desmesurado de los grandes centros urbanos con el incremento concomitante de las poblaciones marginales caracterizadas por un desempleo encubierto.

Sin embargo, en el propio sector industrial, cuya productividad y grado de diversificación han aumentado notablemente, la etapa de desarrollo alcanzada dista mucho de ser equilibrada.

Como la expansión del sector industrial ha sido desordenada, se han producido a lo largo del proceso una serie de faltas de sincronización que fueron y continúan siendo la causa de algunos graves estrangulamientos especialmente en los sectores de infraestructura; incluso la industria manufacturera adolece en cierta medida de falta de complementación tecnológica y económica. Así por ejemplo, en tanto que tienen exceso de capacidad la mayor parte de las industrias productoras de bienes finales —especialmente la textil, la de artefactos eléctricos para uso doméstico, la de material de transporte e incluso la de equipos livianos— es insuficiente la capacidad instalada de otras industrias, especialmente en las de producción intermedia,

[46] Lo contrario ha sucedido en México, por ejemplo, donde se produjo un aumento considerable de los rendimientos en el último decenio. (Véase el cuadro 35.)

Cuadro 35

BRASIL Y MEXICO: RENDIMIENTO DE LOS CULTIVOS DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS, 1940-58

(Kilogramos por hectárea)

Año	*Maíz*	*Frejoles*	*Trigo*	*Arroz*	*Algodón*
			Brasil		
1940	1 249	784	506	1 514	648
1950	1 287	690	816	1 638	443
1951	1 309	692	584	1 618	400
1952	1 214	626	852	1 565	496
1953	1 169	695	848	1 483	429
1954	1 228	702	806	1 388	469
1955	1 190	662	921	1 488	490
1956	1 167	611	967	1 366	448
1957	1 274	681	677	1 635	425
1958	1 273	684	407	1 523	423
			México		
1940	491	152	772	1 751	258
1950	721	258	911	1 759	342
1051	773	248	877	1 728	326
1952	756	253	863	1 832	337
1953	766	305	1 020	1 616	363
1954	854	361	1 098	1 888	424
1955	836	377	1 063	2 192	480
1956	803	322	1 326	2 038	487
1957	835	356	1 437	2 044	522
1958	812	364	1 592	2 079	504

FUENTE: Brasil, Anuario Estadístico; México, Dirección de Economía Agrícola.

como la industria básica metalúrgica y química, la del caucho, la del papel, etc.

Por otra parte, pese a que el campo industrial del Brasil ha alcanzado un grado de diversificación superior al de los demás países de América Latina, la producción por habitante de la mayoría de las industrias de productos intermedios fue inferior en 1959-60 a la de varios países industrializados de América Latina, y además la de cemento, ácido sulfúrico y derivados del petróleo fue inferior al promedio de la región. (Véase el cuadro 36.)

Cuadro 36

PRODUCCION POR HABITANTE DE SEIS PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS INTERMEDIAS EN VARIOS PAISES LATINOAMERICANOS, 1961

(Kilogramos por habitante)

País	*Acero bruto*	*Cemento*	*Papel y cartón*	*Acido sulfúrico* [a]	*Soda cáustica* [a]	*Derivados del petróleo*
Argentina	20	135	17	8	2	618
Brasil	38	69	9	3	1	178
Colombia	12	108	4	2	2	255
Chile	56	112	14	10	1	205
México	47	88	12	7	2	482
Perú	6	58	5	2	0	216
Uruguay	3	154	14	—	0	531
Venezuela	8	205	8	1	0	6 811
América Latina [b]	26	86	9	4	1	286 [c]

FUENTE: OEA, "Estudio económico y social de América Latina, 1961" (doc. 5-A, 5-B y 5-C).

[a] Datos de 1960.

[b] Promedio de todos los países latinoamericanos.

[c] Exceptuada Venezuela.

Cuadro 37

PRODUCCION DE SEIS PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS INTERMEDIAS EN VARIOS PAISES LATINOAMERICANOS

(Miles de toneladas)

	Acero bruto		*Cemento*		*Papeles y cartones*		*Acido sulfúrico*		*Soda caústica*		*Derivados del petróleo*	
	1951	*1961*	*1957*	*1961*	*1951*	*1961*	*1955*	*1960*	*1955*	*1960*	*1950*	*1961*
Argentina	132	442	1 543	2 880	231	370	100	160	28	44	6 389	13 218
Brasil	843	2 493	1 456	4 688	326	639	121	200	28	80	71	11 998
Colombia	6	192	648	1 565	10	58	10	26	12	25	1 253	3 689
Chile	184	391	673	873	46	131	40	75	4	6	—	1 601
México	473	1 682	1 535	3 160	190	422	126	249	24	66	8 056	17 130
Perú	—	75	368	621	22	55	15	25	1	3	1 628	2 320
Uruguay	13	9	293	460	25	40	—	—	—	—	780	1 480
Venezuela	—	71	621	1 543	9	60	3	7	0	3	13 377	51 250
América Latina (total)	1 651	5 369	7 895	17 332	897	1 874	451	782	98	228	32 120	107 286

FUENTE: OEA, "Estudio económico y social de América Latina, 1961" (doc. 5-A, 5-B y 5-C).

Es verdad que los datos absolutos de producción son superiores en general a los de cualquier país sudamericano. (Véase el cuadro 37.) Por consiguiente, esos indicadores son menos apropiados para demostrar el grado de desarrollo alcanzado por las industrias básicas, puesto que el promedio se reduce por los datos de población total del país, que para indicar que grandes sectores de esa población están ubicados en zonas de muy escaso desarrollo, prácticamente al margen del proceso de transformación ocurrido en el Centro-Sur; o sea, esos índices sirven especialmente como indicadores de otro tipo de desequilibrio de que padece la economía brasileña, el desequilibrio regional.

El aumento de los desequilibrios regionales corresponde a una tendencia natural de concentración de la actividad económica en torno a la región polarizada del sistema, agravada por una política económica de incentivos a la industrialización que en la práctica correspondía a una transferencia del ingreso de las regiones menos desarrolladas a las más adelantadas.

Ultimamente se ha modificado dicha orientación de la política económica (especialmente en el aspecto cambiario) y, por el contrario, se está intentando corregir deliberadamente esas disparidades, especialmente en el Noreste; sin embargo, los dos estados industriales más importantes del país (Guanabara y São Paulo) continúan generando aproximadamente el 50 por ciento del ingreso nacional con una población que sólo representa el 25 por ciento del total.

Después de 1955 parece haberse invertido la tendencia hacia el aumento de las disparidades regionales, ya que los datos sobre el ingreso de la región Centro-Sur indican que está región ha disminuido ligeramente su participación a favor del Norte y el Noreste.[47]

En la realidad eso no se debe tanto a la disminución de la concentración industrial en la región más desarrollada, como al aumento de la participación de la agricultura de los estados menos desarrollados en el ingreso nacional brasileño.[48] La explicación de ello puede estar en el mejoramiento de las relaciones de intercambio entre los productos agrícolas y los productos industriales que ha ocurrido en los últimos años, dada la importancia relativa del sector agrícola en esos estados.

Considérese ahora el problema del desequilibrio social, el cual en última instancia no es más que una nueva faceta de un profundo desequilibrio económico, que ya se ha abordado desde dos ángulos distintos.

Los desequilibrios sociales parecen haberse agravado durante el reciente proceso de desarrollo, a juzgar por varios indicadores entre los cuales cabe mencionar el aumento de las poblaciones marginales en las ciudades y los desniveles en el ingreso de la población ocupada en el sector más atrasado, el primario, en relación con el más desarrollado, el secundario. Este aumento del desequilibrio desde el punto de vista social estriba en gran parte en la incapacidad de los sectores dinámicos de la economía para crear oportunidades de empleo a un ritmo capaz de absorber las crecientes masas de población en edad económicamente activa.

Como la tasa de crecimiento del sector industrial fue considerablemente mayor que la del sector agrícola, una manera de reducir los desniveles de productividad entre ambos habría sido que la tasa de absorción de mano de obra fuera considerablemente mayor en la industria que en la agricultura. Ahora bien, tal cosa no ocurrió, por lo menos en el período reciente. Según los datos de los censos de 1950 y 1960, la tasa de crecimiento de la población ocupada en la agricultura fue superior a la de la industria (invirtiéndose violentamente la tendencia del decenio anterior), lo cual bastaría por sí solo para agravar las diferencias de productividad por hombre. (Véase el cuadro 38.)

Sin embargo, a juzgar por los datos del empleo en el sector más dinámico que fue el de la industria de transformación, se comprueba que la situación ha seguido empeorándose. En el período 1954-58, en que se verificó un aceleramiento del crecimiento manufacturero, que permitió alcanzar una tasa anual media de 9.7 por ciento, el empleo sólo aumentó a una tasa de 0.2 por ciento al año.[49]

[47] Véase "Plan Trienal", cuadro XXVI.
[48] Véase "Cuentas Nacionales", Fundación Getulio Vargas.
[49] Véase *The Growth of World Industry 1938-1961* (ST/STAT/SER.P/2), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 63.XVII.5.

Cuadro 38

BRASIL: PERSONAL OCUPADO EN LA AGRICULTURA Y EN LA INDUSTRIA, 1940, 1950 Y 1960

Año	Industria			Agricultura	
	Total	Promedio mensual	Variación porcentual en el decenio	Total	Variación porcentual en el decenio
1940	960 663	...	—	10 159 545	—
1950	1 522 844	1 177 644	+58	10 996 834	+ 8
1960	...	1 519 711[a]	+29	15 521 701	+41

FUENTE: Censos de 1940, 1950 y 1960.
[a] A falta de los datos totales, para 1960 se utilizaron los datos mensuales.

En realidad, las únicas industrias en que el empleo creció a una tasa superior al crecimiento demográfico fueron las metalúrgicas.[50] En las industrias textil, de alimentos, de la madera y química, el empleo disminuyó en términos absolutos durante el período, a pesar de que la producción continuó aumentando con un activo ritmo.

Otra indicación que demuestra la incapacidad del sector de productividad más elevada para absorber mano de obra en ritmo creciente es, como muestra el cuadro siguiente, la reducción de la participación de los salarios en el valor agregado de la industria de transformación entre 1953 y 1958, a pesar del aumento del salario real durante el mismo período.

BRASIL: PARTICIPACION DE LA REMUNERACION DEL TRABAJO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1939-58

(*Millones de cruceros*)

	Valor agregado	Sueldos y salarios	Participación porcentual
1939	6 420	1 848	29
1949	47 575	13 485	28
1953	89 898	28 679	32
1958	319 592	95 244	30

FUENTE: *The Growth of World Industry, op. cit.*

Cualquiera de esos puntos es perfectamente explicable a la luz de las consideraciones hechas en la primera parte de este estudio, en el capítulo sobre la dinámica del proceso de sustitución de importaciones, y corresponde sobre todo al avance de la industrialización hacia categorías de producción que por su propia naturaleza tienen una mayor densidad de capital, unido a veces a la introducción de técnicas que ahorran mano de obra al procederse a la renovación del equipo de las industrias tradicionales con el objeto de aumentar su rentabilidad.

Otro elemento que puede considerarse indicador del desequilibrio social dentro de la misma región más desarrollada, reside en la concentración económica que se ha producido en el sector industrial, lo que también obedece a la dinámica interna del proceso. En efecto, sólo para dar una idea del grado de monopolio alcanzado por la estructura del mercado de los sectores más dinámicos, basta recordar que en la mayoría de las ramas de la industria mecánica y metalúrgica de São Paulo, sólo tres empresas de cada rama originan el grueso de la producción, como indica el cuadro siguiente,

Ramas de actividad	Número de empresas	Parte de la producción correspondiente a las tres empresas más grandes (*porciento*)
Estructuras metálicas .	8	78
Herramientas agrícolas	9	97
Arados	17	76
Motores eléctricos. . .	9	86
Refrigeradores	8	91
Máquinas de lavar . .	6	82
Balanzas	19	74
Ascensores	6	99

FUENTE: *Dirigente Industrial,* julio de 1963.

Para terminar, conviene no olvidar que los programas ordinarios de *asistencia social* realizados por el sector público en materia de salud y educación, han contribuido también a confirmar esa tendencia al desequilibrio que es inherente en este modelo de desarrollo económico.

Para no mencionar sino el caso más flagrante, puede recordarse que la mayor parte de las llamadas inversiones sociales prácticamente no ha alcanzado a la gran masa rural.

De todo lo dicho anteriormente, se puede sacar como conclusión que el modelo de desarrollo reciente condujo a la economía brasileña a uno de los tipos más acabados de economía dual dentro de la propia América Latina.

Tal dualidad puede caracterizarse desde el punto de vista estructural por la existencia de un "sector" capitalista dinámico que crece con rapidez, dando ocupación a relativamente poca gente, y que está dotado de un alto nivel comparativo de productividad, y la de un "sector" insuficientemente desarrollado en el cual se concentra la mayor parte de la población, que se mantiene prácticamente al margen del proceso de desarrollo. La gravedad del problema reside no solamente en la existencia de desniveles absolutos de productividad sino también en la circunstancia de que aquella disparidad ha tendido a aumentar con el proceso de desarrollo en curso.

Desde el punto de vista de la distribución personal del ingreso, ese sistema dio lugar a una pirámide en la cual, suponiendo una estructura distributiva similar a la del promedio de América Latina, el 5 o 6 por ciento de la población posee cerca del 35 por ciento del ingreso nacional, casi el 50 por ciento de la población posee apenas el 17 por ciento, y el 45 por ciento restante recibe un ingreso aproximadamente intermedio.[51]

El vértice de esa pirámide representa el gran mercado consumidor para el "sector capitalista" de la estructura productiva, y cuyo poder de compra fue suficiente incluso para asegurar un mercado a las industrias de bienes duraderos de consumo. La capa intermedia está constituida por la fracción de la población que gravita en la periferia

[50] Y probablemente en las industrias mecánicas, para las cuales no hay datos disponibles.

[51] Como no hay datos sobre la distribución del ingreso en el Brasil, se admite esta hipótesis que no parece absurda, ya que los índices representativos de su estructura económico-social no son muy diferentes de los promedios latinoamericanos.

del polo dinámico y cuyo ingreso medio corresponde al término medio brasileño propiamente dicho; por ser extremadamente bajo, éste no representa un poder de compra considerable salvo el caso de aquellos bienes industriales de consumo universal. Por último, la base de la pirámide, en que está comprendida la mitad de la población, se halla prácticamente al margen del mercado capitalista.

DISTRIBUCION PRESUNTA DEL INGRESO EN EL BRASIL EN 1960

Categoría	*Porcentaje de la población que compone la categoría*	*Población por categoría (millones de habitantes)*	*Ingreso por habitante por categoría* (dólares)*	*Ingreso total por categoría (miles de millones de dólares)*
I . . .	50	35.0	100	3.5
II . . .	45	31.5	325	10.5
III . . .	3	2.1	1.430	3.0
IV . . .	2	1.4	2.850	4.0
Total . .	*100*	*70.0*	*300*	*21.0*

* Columna calculada admitiendo la misma distribución del ingreso por categoría que la calculada para la América Latina (según el cuadro 114 del documento E/CN.12/659/Add.1) y tomando como base el cálculo del ingreso por habitante del Brasil, hecho en el Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social del Brasil, 1963-1965.

Aprovechando la imagen de la pirámide, que parece ser bastante sugerente, se podría representar el agravamiento de la dualidad estructural de la economía brasileña como la evolución de pirámides sucesivas cuyas capas superiores correspondiesen al "sector" capitalista y la base al "sector" insuficientemente desarrollado. En una primera fase del proceso de sustitución de las importaciones, el vértice va creciendo mediante la expansión y diversificación engendrada por un proceso de industrialización en "extensión" y, aunque la estructura productiva del sector atrasado se mantenga sensiblemente igual, la población de la base tiene cierto grado de acceso al sector dinámico, cuyas funciones de producción absorben mano de obra.[52] Sin embargo, mientras la industrialización se torna más concentrada avanzando hacia las capas de mayor densidad de capital y la estructura del sector primario continúa sin alteración, cesa el desplazamiento desde un sector hacia el otro y el vértice de la pirámide tiende a separarse de la base. Esto es lo que, a la luz de los datos anteriormente presentados, parece haber sucedido durante el último decenio en la economía brasileña.

El crecimiento acelerado reciente debe haber permitido que toda la población del vértice participase (en mayor o menor medida) en los beneficios derivados de la productividad; en cambio, la población de la base quedó al margen del proceso.

Ya que los datos proporcionados por las cuentas nacionales sobre la distribución funcional del ingreso son extremadamente globales, no se sabe cómo se distribuyen los aumentos de productividad dentro del "sector capitalista". Probablemente, aquellos sectores para los cuales la oferta de mano de obra es elástica y la demanda poco vigorosa participaron muy poco en estos aumentos, y viceversa. Existen indicios que confirman esta hipótesis. Por ejemplo, los sectores metalúrgicos que fueron, como ya vimos, los que más absorbieron mano de obra en los últimos años, fueron también aquellos en donde el índice de salarios creció más, lo que es perfectamente explicable por cuanto, al par que existía una demanda dinámica, las condiciones de la oferta eran bastante inelásticas, no sólo por tratarse de mano de obra calificada sino por existir un alto grado de organización sindical en el sector.[53]

En todo caso, lo que se puede garantizar es que, sea cual fuere la distribución relativa de los beneficios provenientes de la productividad, el descenso brusco en el ritmo de la ocupación en el sector dinámico hace que el crecimiento del mercado pase a darse en términos relativos, más en el sentido vertical que en el sentido horizontal.

El proceso por el cual se ha expandido el mercado de esta economía dual contrasta acentuadamente con el que se realizó históricamente en los países desarrollados, particularmente en los Estados Unidos. En dicho país, dada su estructura inicial de propiedad rural, el aumento de productividad del sector primario, al mejorar el nivel de ingreso de la población empleada, aumentaba el poder de compra de la base de la pirámide y permitía, al mismo tiempo, la absorción de la mano de obra agrícola (liberada por la introducción del progreso técnico) en los sectores secundarios y terciarios, cuyo dinamismo descansaba, de este modo, fundamentalmente en la expansión del mercado interno en todos los sectores. Así se comprende que, aunque la distribución del ingreso en términos personales pudiera no ser muy satisfactoria, el desplazamiento continuo desde la base de la pirámide hacia las capas intermedias, y el aumento consiguiente de su ingreso por habitante, permitía al "sector" capitalista una expansión vigorosa del mercado, que rápidamente se tornó en mercado de consumo de masas.

En contraste, el proceso ya descrito con respecto a la economía brasileña, además de traducirse en una desigualdad social creciente extremadamente desfavorable para la población no incorporada al mismo, pone en peligro el propio dinamismo del "sector capitalista"; en efecto, el crecimiento absoluto del mercado interno que viene ocurriendo dentro del propio sector es insuficiente para garantizar el mantenimiento de la aceleración industrial reciente, que se ha venido haciendo, en gran parte, gracias a una reserva de mercado para la sustitución de las importaciones.

La imposibilidad de incorporar en el futuro próximo grupos crecientes de la población al mercado consumidor proviene fundamentalmente de haber permanecido sin modificaciones la estructura productiva del sector primario que corresponde a la base de la pirámide.

La realización de una reforma agraria que no desplace a demasiada mano de obra y que eleve la productividad por hombre mediante el aumento de los rendimientos por hectárea encuentra así una justificación estrictamente económica al echar las bases de un futuro consumo de masas, característica básica de una sociedad capitalista desarrollada.

No habiendo un consumo de ese tipo, las industrias productoras de bienes duraderos se ven obligadas a tratar de aprovechar en dirección cada vez más vertical, las capas existentes del mercado. En el caso brasileño, un ejemplo sintomático de esa tentativa de expansión que utiliza

[52] Véase los datos de crecimiento de la población ocupada en la agricultura y en la industria en el decenio 1940-50, recogidos en el cuadro 36.

[53] En lo que se refiere a ciertos sectores de servicios públicos, es evidente que el crecimiento de los salarios no guarda relación alguna con los aumentos de productividad.

a fondo el poder de compra de las clases de ingresos más altos lo constituye la reciente aparición en el mercado de modelos de automóviles de lujo y de otros bienes de consumo ostentoso.

Una solución como ésta no parece ser capaz de resolver el problema del crecimiento industrial más que a corto plazo. Además tiene dos inconvenientes: el de establecer una asignación de recursos muy deficiente desde el punto de vista de los costos reales (sociales), y el de orientar la estructura industrial hacia la estratificación de la mala distribución de la renta que existe dentro del propio sector capitalista, si es que no la empeora. En efecto, los sectores más dinámicos necesitan descansar cada vez más en la demanda de las capas de ingresos elevados.

Al analizar los tres tipos de desequilibrios convergentes, característicos del proceso de desarrollo reciente de la economía brasileña, omitimos deliberadamente un cuarto, el desequilibrio financiero,[54] que también ha sido característico de ese período, y quizás más notorio por su íntima relación con el fenómeno de la aceleración inflacionaria.

Es verdad que el proceso de sustitución de las importaciones trae consigo una serie de tensiones inflacionarias, originadas, ya sea por el propio estrangulamiento externo o por los desajustes de la estructura productiva interna; con todo, la transformación de esas presiones en una inflación franca se realiza a través de los mecanismos de financiamiento del proceso de desarrollo y no puede estudiarse sin un análisis previo de lo que ocurre con el centro neurálgico del sector capitalista, su sistema financiero y monetario. Esto escapa por completo a los objetivos del presente estudio.

A pesar de eso, nuestras conclusiones respecto a las líneas generales de la evolución del proceso de sustitución de las importaciones como modelo de desarrollo de la economía brasileña probablemente no hubieran sido otras si éste hubiese ocurrido en condiciones de estabilidad. Incluso sin desequilibrio financiero, difícilmente se habrían obtenido tasas de crecimiento más elevadas que las del período 1956-61, así como una mayor aceleración y diversificación industriales, y tampoco se habrían evitado los desequilibrios estructurales mencionados anteriormente (excepto en los servicios básicos bajo control del sector público), a menos que el modelo histórico de desarrollo fuese enteramente diferente.

[54] Cuando nos referimos al desequilibrio financiero, aludimos en general al hecho de que a los cambios en la estructura de la producción, esto es, a la aparición de nuevos sectores dinámicos, públicos y privados, no haya acompañado un ajuste correspondiente del mecanismo financiero.

En el caso del sector privado, es evidente que el aumento de la importancia relativa de las industrias de bienes duraderos de consumo y de bienes de capital, cuyos procesos de producción son más "capitalísticos", tanto desde el punto de vista del capital fijo como del capital de trabajo, no estuvo unido a las transformaciones financieras típicas de los países avanzados, donde esos sectores predominan. Para simplificar, basta mencionar la situación actual del mercado de capitales y de la organización bancaria, que no están preparados para un financiamiento de ese tipo en gran escala.

La situación del sector público no fue muy diversa, en la esfera estrictamente gubernamental y en el sector parestatal, donde en virtud del proceso de desarrollo reciente, fue necesario efectuar inversiones cuantiosas (sobre todo en los sectores básicos) aumentando considerablemente su participación en la inversión nacional. Esa transformación de tipo cuantitativo y cualitativo, tal como ocurrió en el sector privado, tampoco estuvo unida al establecimiento de un mecanismo financiero capaz de atender normalmente a las necesidades de financiamiento del gasto público.

Podrá decirse justificadamente que la inflación agravó este problema, pero con el mismo fundamento, y sin pretender analizar este tema, podría afirmarse también que la inflación misma se debe, en cierta medida, a esa disociación entre los requerimientos objetivos de financiamiento y la capacidad de la estructura financiera actual para satisfacerlos.

F. Perspectivas

El problema de estrategia que encara actualmente la economía brasileña y al cual se añaden otros problemas a corto plazo, consiste en que el proceso de sustitución de las importaciones como modelo de desarrollo ya ha alcanzado su fase final y se hace presente ahora la necesidad de avanzar hacia uno nuevo, verdaderamente autónomo (cuyo impulso emane del propio sistema), en el cual se aborden los problemas de estructura señalados anteriormente.

El hecho de que la sustitución de las importaciones no pueda llevar mucho más lejos el proceso de desarrollo de la mayoría de los países de América Latina, es una premisa aceptada generalmente por los economistas de la región. Sin embargo, es conveniente aclarar este problema en su aplicación concreta al caso brasileño, sobre todo en aquellos aspectos en que es una abstracción por demás limitadora el considerar a América Latina como un todo.

En varios de los países de la región, el proceso de desarrollo se ve detenido sobre todo por dificultades "físicas", que estriban básicamente en la inexistencia de una estructura industrial lo bastante diversificada para permitir el avance hacia nuevas etapas de sustitución, a impulsos del estrangulamiento externo. Así, por ejemplo, la entrada en el sector de producción de bienes de capital les es particularmente difícil, no sólo por problemas de tamaño relativo del mercado, sino también y principalmente por falta de disponibilidades de recursos materiales y humanos que les permitan realizar inversiones de cierta importancia en actividades que requieren gran intensidad de capital y presentan gran complejidad tecnológica.

El problema brasileño es diferente, sin embargo, ya que su proceso de sustitución ha tenido un avance considerablemente mayor que el de otros países de la región, y su grado de desarrollo industrial ya es suficiente para "poder" sustituir "físicamente" una serie de partidas de su gama de importaciones. No se trata, pues, de saber si es "posible" sustituir tal o cual producto, sino de determinar cuáles serían los resultados económicos de esas sustituciones y bajo qué "impulso" tendrían lugar.

Desde el punto de vista de los resultados de la continuación del proceso, puede decirse en líneas generales que éste conduciría a una desaceleración del crecimiento de la economía. Aparte de la magnitud misma del actual coeficiente de importaciones, que ya es uno de los más bajos del mundo occidental, la razón principal de esa afirmación reside en la composición de las importaciones que servirían de guía al proceso de inversión. Dada la naturaleza de los bienes que componen su actual nomenclatura, las sustituciones llevarían a inversiones con una elevada relación capital-producto; es decir, darían lugar, por lo menos a corto plazo, a un proceso de crecimiento con rendimientos macroeconómicos decrecientes. Se comprende

pues, que de continuar ceñida la economía al modelo actual, dificilmente podrían mantenerse las tasas de expansión anteriores, salvo que se consiguieran alcanzar tasas de inversión mucho más altas que las históricas.

Por otro lado, están las consideraciones que guardan relación con los problemas de la demanda y que inducen a averiguar el origen del estímulo para realizar las sustituciones que aún no se han efectuado. Sobre este punto, conviene recordar algunos elementos de la dinámica del modelo, expuestos ya en la primera parte de este estudio y relacionados especialmente con el proceso de acción y reacción desencadenado por las restricciones de la capacidad para importar.

En realidad, el estrangulamiento externo sólo impulsaba el proceso de desarrollo en la medida en que había una demanda interna contenida de importaciones de bienes de consumo; la sustitución de éstas hizo expandirse el mercado interno y creó una demanda derivada de bienes de capital y de productos intermedios, lo que a su vez daba por resultado un nuevo estrangulamiento externo, llevando a otra ola de sustituciones, y así sucesivamente.

Sin embargo, cuando el proceso alcanza una etapa tan avanzada que, por una parte, las importaciones que aún no se han sustituido son principalmente las de bienes de capital, o materias primas y productos intermedios para la industria, y que, por otra parte, las industrias de bienes de consumo han alcanzado su madurez, agotando la reserva de mercado que les garantizaba el estrangulamiento externo, éste deja de constituir un impulso para el proceso de inversión y, en consecuencia, para el crecimiento, pasando a ser tan sólo un obstáculo, cuya superación, sin embargo, ya no podrá constituir la esencia de la dinámica de la economía.

En el caso brasileño, la diversificación originada por el proceso de sustitución fue considerable y permitió alcanzar categorías amplias de bienes de capital; así pues, el problema no está en la imposibilidad de proseguir con la sustitución, sino en que la serie de impulsos inducidos se encuentran casi agotados.

Los bienes que actualmente ocupan gran parte de la gama de importaciones y entre los cuales existen categorías susceptibles de sustitución son los bienes de capital. Sin embargo, éstos son bienes de demanda derivada, cuya sustitución no se justifica por sí misma. ¿De dónde provendrá la demanda que incita a realizar esa sustitución?

Como se vio, la expansión de las industrias más dinámicas de bienes de consumo ha perdido su aceleración inicial (una vez agotada la reserva de mercado) y ha llegado al punto en el cual su crecimiento tenderá a girar en torno a la tasa de crecimiento del ingreso.[55] Trátase, además, de industrias nuevas, cuya demanda de reposición de bienes de capital no se hará sentir a corto plazo.

De lo anterior se puede deducir que la continuidad del proceso de crecimiento en condiciones de estrangulamiento externo reposaría fundamentalmente en una demanda autónoma de bienes de capital, capaz de aprovechar mejor la capacidad instalada en el sector nacional de esos bienes, o de forzar su complementación, liberando así divisas que permitan la expansión de las importaciones de ciertas materias primas y productos intermedios que no cuentan con condiciones internas de producción adecuadas.

[55] En efecto, esa desaceleración del ritmo de expansión industrial parece haber sido suficiente para disminuir el ritmo de crecimiento de la economía en el año 1962.

Esa demanda autónoma, por otra parte, tiene una función importante a corto plazo; la de impedir que la pérdida de impulso de los sectores hasta aquí más dinámicos tenga un efecto desacelerador capaz de sumir al sector capitalista en una depresión (en cuyo caso, como es obvio, el problema del estrangulamiento externo tendería a desaparecer, por lo menos en relación con la presión de las importaciones).

Todo lo dicho lleva a reiterar que el problema estratégico a que hace frente actualmente la economía brasileña es el tránsito de un modelo de sustitución de las importaciones a un modelo autosustentado de crecimiento.

Para realizar esa tarea —la de establecer un puente entre ambos modelos— la variable decisiva se encontrará en el monto y composición de las inversiones gubernamentales; sólo el sector público, con su importancia relativa dentro de la economía, tiene capacidad para ejercer una demanda autónoma capaz de contrarrestar las tendencias negativas que emergen del agotamiento del impulso externo.

El hecho de que la inversión autónoma del gobierno se traduzca en la práctica en una sustitución de las importaciones, no implica una reproducción del antiguo modelo. En realidad, el proceso de desarrollo que ocurriría en ese período de transición no estaría determinado básicamente por el estrangulamiento externo, sino que reposaría principalmente en el impulso que le imprimiese la propia inversión del gobierno, de cuyo monto y composición dependería el ritmo de crecimiento a corto plazo, y sobre todo, la orientación del sistema a largo plazo.

Puesto que la economía brasileña dispone ya de un sector relativamente amplio de bienes de capital, el que cuenta con algunas actividades con líneas de producción muy flexibles (tales como la fabricación de equipos básicos o de máquinas herramientas) y con capacidad insuficientemente utilizada, el radio de maniobra desde el punto de vista de los recursos reales es suficiente para permitir la orientación de las modificaciones estructurales en varias direcciones. La complementación del sector industrial dependerá en gran parte, pues, de la orientación estratégica del programa de inversiones del gobierno.

Evidentemente, no se puede desconocer la importancia de las medidas de política económica que habrán de adoptarse en todos los niveles para superar con éxito este período de transición. Sin embargo, dado el espíritu de este trabajo, y que en él se trata ante todo de esclarecer la fisonomía de los cambios estructurales que involucra el cambio de modelo, nuestro análisis se efectúa en un nivel elevado de abstracción, lo que impide considerar los problemas de política económica, por importantes que sean.

El propósito de estas consideraciones finales es intentar un esbozo de las diversas posibilidades estratégicas que quizás se presenten en el caso brasileño. Por razones metodológicas, se han escogido cuatro de éstas con el fin de ilustrar las líneas generales de las principales cuestiones abordadas hasta aquí, aunque teniendo presente que la evolución de la realidad económica puede permitir la combinación de varias de ellas, por lo menos en algunos de sus aspectos.

En la primera posibilidad, se supone que continúa el estrangulamiento externo y que se mantiene la misma estructura de mercado, tanto sectorial como regional. En estas condiciones, no existiría un estímulo para la realización de inversiones privadas nacionales o extranjeras de gran magnitud, excepto las inducidas por el crecimien-

to° del ingreso. En consecuencia, el crecimiento mismo reposaría principalmente en el monto y la composición de la inversión del sector público.

Dadas las premisas sentadas para esta posibilidad, esa inversión se destinaría a mantener el ritmo de expansión del "sector capitalista"; por lo tanto, sus líneas básicas de acción serían dos: *a*) corregir las incongruencias internas del sector, especialmente por medio de inversiones en los sectores de infraestructura: energía y servicios básicos; y *b*) continuar la sustitución de las importaciones en las diversas ramas de las industrias intermedias. La primera línea de acción tendería a mejorar los rendimientos del sistema económico en su conjunto, mientras que la segunda, que se realizaría con costos relativos muy altos, tendería a reducirlos. Por otra parte, si tenemos en cuenta la elevada participación en ambos casos de inversiones con elevada relación capital-producto, podría preverse una desaceleración considerable del proceso de crecimiento, a menos de conseguir el gobierno una elevación muy considerable de la tasa global de ahorro-inversión de la economía además de aumentar su participación relativa.

En la distribución de la renta, continuaría observándose una disociación entre la cúspide (el "sector capitalista") y la base de la pirámide ("el sector menos desarrollado"), siendo probable un deterioro en la distribución funcional y personal del ingreso dentro del propio "sector capitalista". Esto se debería a la baja de absorción de la fuerza de trabajo en los sectores de productividad más elevada y a la disminución del ritmo de crecimiento de las industrias hasta aquí más dinámicas, las que para tratar de mantener su rentabilidad, se verían forzadas a reducir cada vez más la participación de los salarios en el valor agregado, al mismo tiempo que continuarían explotando a fondo el consumo de los sectores de ingresos elevados.

En la segunda posibilidad, se mantiene el estrangulamiento externo, pero se admite la posibilidad de un cambio en la composición del mercado en términos sectoriales y regionales, a fin de atenuar la dualidad básica del sistema. Como en la posibilidad anterior, el proceso de crecimiento reposaría fundamentalmente en la inversión autónoma del gobierno, pero la composición de la misma sería esta vez decisiva en los esfuerzos para aliviar ese desequilibrio.

Con ese objeto, el gobierno estaría obligado a realizar inversiones cuantiosas en el sector primario y a financiar y estimular por todos los medios las inversiones en las regiones subdesarrolladas, para aumentar simultáneamente el empleo y la productividad del "sector menos desarrollado" y ampliar el mercado futuro para el "sector capitalista".

En el período de transición, algunas ramas industriales del propio "sector capitalista" recibirían un estímulo considerable, especialmente las industrias de bienes de producción. Entre ellas cabe destacar las industrias de equipos, que por tener una capacidad productora relativamente flexible podrían adaptarse más fácilmente al nuevo tipo de demanda en forma autónoma por el gobierno; esta demanda influiría de preferencia sobre las herramientas y equipo liviano destinados a la agricultura y a la industria pequeña y mediana de las regiones subdesarrolladas.

Las industrias tradicionales se beneficiarían también a un plazo relativamente corto con el aumento general del ingreso del sector subdesarrollado. Este se produciría, no sólo porque las inversiones realizadas aumentarían a corto plazo la productividad en algunos sectores, sino también por el inmediato aumento del gasto y del empleo en el sector subdesarrollado.

Sólo las industrias de bienes duraderos de consumo no tendrían ventajas a corto plazo y tal vez se verían relativamente perjudicadas, puesto que allegar los recursos necesarios para el financiamiento de tal programa de inversión supondría una redistribución indirecta del ingreso a través del sector público y, en consecuencia, reduciría el sector del mercado que explotan esas industrias.

La orientación de las inversiones en ese sentido permitirá disminuir las importaciones de bienes de capital, tanto porque se intentaría aprovechar con mayor intensidad la capacidad de la industria nacional de esos bienes, como porque el cambio en la composición de las inversiones privadas y públicas reduciría considerablemente las necesidades de importación de los bienes de capital que no pueden producirse en el país.

En la medida en que un programa de esa índole produjese simultáneamente un aumento del ingreso medio y del empleo del sector menos desarrollado, se crearían las condiciones para la transferencia efectiva de población del sector primario al secundario; la expansión del mercado estimularía al nuevo sector industrial, incluida la producción de bienes duraderos de consumo, o sea, se entraría de hecho en un modelo autónomo de desarrollo, con un crecimiento concomitante de ambos "sectores".

Partiendo ahora de la premisa de que son las condiciones externas las que se modifican, manteniéndose idéntica la estructura interna, se encuentra una tercera posibilidad, la de un mejoramiento en las condiciones del sector externo debido a una expansión de las exportaciones tradicionales.

Esta tendría como efecto la ampliación de la capacidad para importar que daría una mayor flexibilidad al sector industrial, además de aprovechar los abundantes recursos del sector primario. Es decir, la reactivación del sector externo provocaría un aumento del ingreso, no sólo por su efecto directo sino por el aumento de los rendimientos de la economía. Por otra parte, las repercusiones del mejoramiento del sector exportador tradicional sobre la composición del mercado dependerían, en general, de la distribución de los incrementos del ingreso en todo el sistema, y especialmente de su distribución en el mismo sector exportador. En cuanto al sector público, el gobierno contaría con mayores posibilidades de financiar las inversiones en los sectores infraestructurales.

No obstante, esa posición no entrañaría la introducción de diferencias básicas en la estructura del sistema existente, con todas sus posibilidades y restricciones. Además, dada la experiencia de períodos anteriores y las perspectivas a largo plazo de los productos primarios, probablemente se trataría sólo de un alivio temporal.

En la cuarta posibilidad, el sector externo se dinamizaría mediante la diversificación de las exportaciones, sobre todo de las provenientes del sector industrial.

En virtud de lo expuesto anteriormente, es evidente que una expansión de las exportaciones industriales (al mercado latinoamericano o al resto del mundo) acarrearía principalmente una reactivación de las actividades industriales hasta ahora más dinámicas dentro del sector capitalista. En el fondo, significaría ante todo que se sumarían segmentos de una demanda externa dinámica a la parte del mercado interno que hoy representan la cúspide de la pirámide del ingreso.

De este modo, si el proceso avanzase *sólo* por esta ruta,

se acentuaría la dicotomía básica entre el sector desarrollado y el subdesarrollado, ya que los efectos de la expansión de esos sectores dinámicos se reflejarían sólo indirectamente sobre el sector primario (en la medida en que absorbiesen más población), pero no modificarían necesariamente las funciones de producción de los sectores más atrasados.

Claro está, las cuatro orientaciones expuestas no se excluyen mutuamente, sobre todo con respecto a las posibilidades de combinar algunas de las alternativas de cambios internos con modificaciones de las variables externas.

La hipótesis más dinámica sería la combinación de transformaciones internas al estilo de las diseñadas en la segunda alternativa con un mejoramiento de las exportaciones tradicionales y la conquista de mercados para los productos industriales de los sectores más dinámicos. Así, mientras la demanda externa se encargaría de proporcionar un estímulo al sector capitalista, el gobierno podría intensificar sus inversiones autónomas destinadas a completar la estructura industrial existente, mejorando especialmente la infraestructura de servicios básicos, y a aumentar sustancialmente la proporción de inversiones en el sector primario y en las regiones subdesarrolladas. Estas políticas de inversión, sumadas en el plano social a una estrategia para lograr una mejor distribución del ingreso (con atención especial al sector primario), tendería a cerrar gradualmente la brecha existente entre ambos sectores de la economía.

Evidentemente, las posibilidades de la política económica encuentran más limitaciones al actuar sobre las variables externas que al hacerlo sobre las internas, aunque el radio de acción de la política interna se ve afectado por diversos problemas derivados de las estructuras institucionales y político-sociales vigentes. Sin embargo, es importante prever claramente las posibilidades existentes, para establecer una estrategia que permita escoger una combinación de los objetivos y medios más promisorios y factibles.

Sin duda es esta una tarea difícil, y los obstáculos fundamentales no estriban en sus complejidades intrínsecas, sino más bien en el hecho de que el país atraviesa por una coyuntura en la cual numerosos y agudos problemas de corto plazo oscurecen las perspectivas para un plazo mayor. Ese es tal vez el mayor desafío que habrán de encarar quienes fijan actualmente los rumbos de la política brasileña.

Documentos de Proyectos

Política económica y contribuciones determinadas a nivel nacional en los países de América Latina y el Caribe

Fernando Lorenzo

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Este documento fue preparado por Fernando Lorenzo, Consultor de la Unidad de Cambio Climático de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto “Apoyo a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe; en su componente relativo al diseño de políticas públicas de la mitigación y adaptación frente al cambio climático (GER/14004) ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2018/79
Distribución: Limitada
Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2018. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.18-00487

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Índice 3
Introducción 5
I. Una externalidad global 9
II. Respuestas insuficientes 11
III. América Latina y el Caribe ante el cambio climático 13
IV. Política económica y objetivos ambientales 15
1. Marco conceptual 15
2. Principales instrumentos 16
3. Intervenciones de política fiscal 18
4. Ventajas y desventajas 19
5. Objetivos ambientales en la fiscalidad 21
V. Fiscalidad y medio ambiente en América Latina y el Caribe 23
VI. Oportunidad para el cambio 25
VII. Adaptación *versus* mitigación 29
VIII. Contribuciones nacionamente determinadas de los países de América Latina y el Caribe 33
IX. Recomendaciones de política y reflexiones finales 35
Bibliografía 41
Anexo 43

Cuadros

Cuadro A.1 América Latina y el Caribe: Resumen de sectores prioritarios en adaptación por país 44
Cuadro A.2 América Latina y el Caribe: Resumen de sectores prioritarios en mitigación por país 46
Cuadro A.3 Resumen de los tres métodos para evaluar la ambición en países de ALC 48
Cuadro A.4 Resumen de las CND de América Latina y el Caribe con respecto a políticas públicas orientadas a cumplir con la contribución (meta de mitigación) 50

Gráficos

Grafico A.1 América Latina y el Caribe: frecuencia de casos por sectores prioritarios en adaptación 45
Gráfico A.2 América Latina y el Caribe: Frecuencia de casos por sectores prioritarios en mitigación 47
Gráfico A.3 Enfoque de políticas públicas en las INDCs orientadas a cumplir con metas de mitigacióna 49

Introducción

El objetivo de este trabajo es evaluar los obstáculos que enfrentan y las opciones de política económica que tienen los países de América Latina y el Caribe (ALC) para cumplir con las metas de mitigación y adaptación incluidas en sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (CND) acordadas por los países en el marco de la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático, celebrada en París entre los meses de noviembre y diciembre de 2015

Para evaluar las posibilidades de cumplimiento de los compromisos se revisa el marco de políticas públicas nacionales en que se inscribe el proceso hacia alcanzar las metas establecidas voluntariamente en las CND y se presentan recomendaciones de política que podrían contribuir a mejorar la respuesta al cambio climático por parte de los países de América Latina y el Caribe.

El cambio climático constituye una amenaza real que demanda acciones de respuesta inmediata. Las características particulares del problema lo hacen de difícil solución. Para responder al desafío planteado se requiere de un gran esfuerzo de coordinación a nivel internacional y de un compromiso serio por parte de los distintos países. En la práctica, hasta el momento, se han logrado avances limitados y no ha sido posible alcanzar un acuerdo vinculante que permita avanzar hacia una reducción efectiva y significativa de los niveles de emisión de GEI.

El desarrollo del trabajo concentra la atención en el estudio de los esfuerzos de los países de la región destinados a cumplir con los objetivos propuestos e incluye recomendaciones de política económica para hacer efectivas las contribuciones planteadas, alertando acerca de que algunas medidas pueden tener repercusiones sobre la competitividad internacional de algunos sectores económicos claves y destacando la importancia que tiene la moderación de estos efectos colaterales a través de medidas compensatorias.

El análisis de estos temas requiere de una evaluación del contexto general de política económica en que se han definido las CND, considerando no sólo las características estructurales de las economías sino, también, la naturaleza de los desafíos que impone el cambio climático y el estado presente de las acciones implementadas por parte de los países de la región.

Los efectos del cambio climático son, especialmente, relevantes para los países de la región, dada la importancia económica que tienen los sectores productivos intensivos en recursos naturales renovables. A pesar de no ser la región del planeta que más contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) y encontrarse entre las zonas que más padecen los efectos negativos del

calentamiento global, los países de América Latina y el Caribe han propuesto CND más ambiciosas que muchos de los países responsables de los mayores volúmenes de emisión.

De la evaluación crítica de las CND de los países de América Latina y el Caribe surge claramente que las mismas constituyen un conjunto de metas ambiciosas, cuyo cumplimiento requerirá de compromisos firmes a nivel nacional y que, seguramente, generarán impactos significativos, aunque actualmente difíciles de evaluar, sobre la eficiencia en la asignación de los recursos y sobre la distribución del ingreso. Esos efectos involucran las modalidades de utilización de los recursos naturales y las formas de producción de varios sectores exportadores, por lo que podrían producirse repercusiones importantes sobre la inserción internacional de, al menos, algunas de las economías de la región. En este contexto, se vuelve clave la adopción de medidas orientadas a lograr una mejor adaptación a las nuevas realidades impuestas por el cambio climático.

Históricamente, las herramientas de política utilizadas para la protección del medio ambiente, en general, y para reducir los efectos negativos del cambio climático, en particular, se apoyaron en esquemas de regulación directa, a cargo de instituciones creadas con ese fin. Con el paso del tiempo, y a la luz de la ineficacia de algunos instrumentos, se fueron introduciendo nuevas herramientas, entre las que juegan un papel preponderante los instrumentos de la política fiscal. De hecho, la incorporación de objetivos ambientales en el diseño de instrumentos fiscales y tributarios debería asumirse, por tanto, como uno de los mayores desafíos en materia de política económica.

La implementación de reformas fiscales ambientales aparece, así como una prioridad de las estrategias de desarrollo de los países, la cual jerarquiza el uso de instrumentos tributarios como herramientas capaces de promover un esquema de crecimiento económico sustentable. No debe perderse de vista que los países de la región presentan estructuras tributarias regresivas. En efecto, las políticas tributarias aplicadas en la mayoría de los países no realizan una contribución efectiva a la mejora en la distribución del ingreso en la región más desigual del mundo. Incluso, en algunas estructuras fiscales existen incentivos para el consumo de combustibles fósiles que tienen efectos regresivos y no contribuyen a resolver los efectos adversos del cambio climático.

Del análisis de las ventajas y desventajas de las herramientas de política económica presentadas, surgen recomendaciones de política para el alcance de las metas propuestas por los países de ALC. En concreto, se recomienda una utilización más amplia de la política fiscal para la protección del medio ambiente, incluyendo los objetivos ambientales como un pilar básico de la fiscalidad, y sumar instrumentos que logren alterar las conductas de consumidores y productores en sectores estratégicos en la lucha contra los efectos del cambio climático.

Este trabajo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección se revisan algunos antecedentes relevantes acerca de los efectos del cambio climático y se evalúa la forma en que este fenómeno impacta sobre la realidad económica de América Latina y el Caribe. La segunda sección se concentra en las características de las respuestas nacionales e internacionales frente a la externalidad global que supone el calentamiento global, asociado al cambio climático. En la tercera sección se presenta un relevamiento de las principales características de las CND asumidas por los países de ALC y se subraya la relevancia que tienen las metas de mitigación para los países de la región. En concreto, en esta parte del trabajo se consideran tres aspectos claves para el futuro de las iniciativas de política ante el cambio climático en ALC: el estado actual de la solución internacional al desafío planteado; las características de los sistemas tributarios; y las principales experiencias de reformas fiscales verdes exitosas implementadas durante los últimos años. En la cuarta sección desarrolla el marco conceptual y teórico que sirve de referencia para fundamentar la intervención del Estado en la corrección de externalidades ambientales y se exponen las características de los distintos instrumentos de política, con sus ventajas y desventajas, que suelen usar los países para resolver externalidades relacionadas con el medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales. En esta sección se proponen alternativas para utilizar herramientas fiscales y tributarias en el cumplimiento de las CND por parte de los países de la región. En la quinta sección se realiza una síntesis del desarrollo de la política fiscal ambiental en los países de la región, describiendo los rasgos generales de los sistemas fiscales y tributarios e identificando las principales intervenciones fiscales diseñadas para responder al cambio climático. En la sexta sección

se argumenta acerca de la oportunidad que encuentran los países de ALC para reformar sus sistemas tributarios en el marco del proceso que llevaría al cumplimiento de los compromisos en el marco de los acuerdos internacionales vigentes. En la séptima sección se aborda el debate sobre la prioridad relativa que deberían otorgar los países de ALC a las acciones de mitigación y de adaptación, dadas las características de las emisiones que realizan los países y teniendo en cuenta la importancia que tienen los sectores intensivos en recursos naturales renovables en las economías de la región. En esta parte se advierte acerca del impacto potencial que podría tener la utilización de determinados instrumentos sobre la competitividad de los sectores expuestos a la competencia internacional y se identifican alternativas de política económica para atender este tipo de dilemas. En la octava sección se analizan críticamente las CND de los países de América Latina. Finalmente, en la última sección se formulan algunas consideraciones finales orientadas a definir aspectos que los gobiernos de la región podrían considerar a la hora de definir las estrategias nacionales de respuesta al cambio climático y se sugiere que la región podría realizar esfuerzos de cooperación propios para avanzar en el cumplimiento de los compromisos internacionales. A modo de reflexión final, se plantea la particular situación en que se encuentran los países de América Central y el Caribe. Estos países enfrentan una gran vulnerabilidad económica y social frente al cambio climático y no son responsables de una porción relevante de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global.

I. Una externalidad global

El cambio climático plantea problemas relevantes de alcance internacional e intergeneracional. Existe desde hace más de una década un amplio consenso sobre la interpretación de la evidencia empírica disponible: el cambio climático es una amenaza real y demanda acciones globales urgentes. El problema planteado es internacional en la medida en que las emisiones de gases de efecto invernadero en una región o en un país tienen efectos a nivel global. El cambio climático representa, también, un desafío intergeneracional, ya que las acciones (e inacciones) de la generación presente tienen efectos que perduran en el tiempo, condicionando las características del medio ambiente en el cual convivirán las generaciones futuras.

Los efectos del cambio climático se distribuyen de manera muy poco equitativa entre países y regiones. A pesar de que los efectos del cambio climático son globales, no todos los países contribuyen de la misma manera a este proceso. En particular, los países en vías de desarrollo contribuyen menos al cambio climático (a través de menores emisiones de GEI, por ejemplo) que los países desarrollados. Sin embargo, se puede afirmar que los efectos negativos del cambio climático afectan a todas las regiones del planeta por igual, o incluso afectan más a aquéllas que tienen estructuras productivas fuertemente dependientes de recursos naturales susceptibles de verse afectados por los efectos del cambio climático. Dado que estas últimas son más frecuentes en los países en vías de desarrollo, tanto la contribución al, como los efectos del, cambio climático exhiben un perfil claramente sesgado en contra de los países en vías de desarrollo.

Los individuos más vulnerables sufren de forma desproporcionada el impacto del cambio climático. Los efectos del cambio climático recaen más sobre los sectores más vulnerables de las sociedades. Estos últimos no tienen en general la capacidad de acceder a la tecnología que permite adaptar los procesos productivos al cambio climático (e.g. producción agrícola de baja escala). La literatura identifica a los individuos de menores ingresos, a la población infantil y a la población en edad avanzada como los grupos que más sufren el cambio climático.

Los costos de estabilización del clima a nivel mundial son considerables, pero es posible movilizar los recursos necesarios. Estimaciones realizadas hace ya una década sitúan en el orden del 1% del PBI mundial los costos necesarios para estabilizar el clima a nivel mundial (Stern, 2007). A pesar de que es un monto considerable, no es una meta imposible de alcanzar. En contrapartida, los costos de no tomar medidas para controlar el cambio climático se estiman en el entorno del 5% del PIB mundial. Las estimaciones que sustentan las afirmaciones previas tienen un importante grado de incertidumbre, debido principalmente a la naturaleza de los fenómenos a considerar. Sin embargo, la

idea subsiste: es posible actuar para modificar las tendencias del cambio climático, y no actuar ahora puede ser muy costoso para las generaciones futuras.

El cambio climático constituye una externalidad no convencional. A pesar de que el enfoque teórico de las externalidades brinda un conjunto de recomendaciones de políticas para corregir estas imperfecciones del mercado, dichas recomendaciones no siempre se aplican al caso del cambio climático. No existe, por ejemplo, una entidad supranacional que pueda recolectar impuestos correctivos y asignar esos recursos a la erradicación de los efectos adversos del cambio climático. Como consecuencia, las soluciones para este problema de alcance global siguen siendo individuales (a nivel de países) y están escasamente coordinadas. Una de las principales consecuencias de la falta de mecanismos globales efectivos es que la aplicación de las políticas de mitigación y/o adaptación al cambio climático se dilata, extendiendo el efecto negativo y la irreversibilidad de algunos impactos.

II. Respuestas insuficientes

Los mecanismos de solución del problema del cambio climático utilizados hasta el presente tienen importantes limitaciones. A pesar del consenso acerca de la existencia del problema del cambio climático y de la necesidad de contrarrestar sus efectos lo antes posible, los mecanismos de resolución de este desafío no han logrado sus objetivos. La ausencia de mecanismos de aplicación y control de los acuerdos obtenidos entre los países es la limitación más importante. En consecuencia, el problema sigue siendo global, pero su resolución es implementada a nivel nacional, a través de medidas de que no implican responsabilidades relevantes para los países. Esto se debe en parte a las características del problema expuestas más arriba: es un problema internacional (requiere de enormes esfuerzos de coordinación), está considerado el bienestar de generaciones futuras (cuyo peso en las decisiones de esta generación no está claro), los agentes más afectados son los que tienen menor peso en las decisiones a nivel mundial (países en vías de desarrollo) y a nivel nacional (los sectores más vulnerables de la sociedad).

El estado actual de la solución genera nuevos problemas: la "fuga de carbono". Desde el protocolo de Kyoto en 1990, pasando por el acuerdo de Copenhague en 2009, hasta la más reciente conferencia de las partes en París en 2015, la comunidad internacional viene negociando varios marcos regulatorios para resolver el problema del cambio climático. Sin embargo, la no ratificación o el carácter no vinculante de estos acuerdos hacen que hasta el momento las soluciones sean unilaterales o regionales. La consecuencia de este tipo de soluciones es que existe la posibilidad de "fugas" de inversiones e industrias hacia regiones o países con requerimientos más laxos. Este es precisamente el argumento utilizado por países como Estados Unidos o regiones como la Unión Europea para no comprometerse a mayores reducciones de emisiones de GEI (Conte Grand, y D´Elía, 2017).

La experiencia muestra que es difícil avanzar más en el camino del compromiso internacional para mitigar el efecto del cambio climático. La historia reciente de los acuerdos internacionales muestra que éstos no siempre son ratificados por los países miembros, e incluso no contienen sanciones vinculantes para los que sí los ratifican. Una característica adicional del estado actual de la situación es su alta vulnerabilidad a las posiciones respecto del cambio climático de países relevantes en términos comerciales en el concierto mundial. En ese contexto, es evidente que la reciente postura de Estados Unidos de no participar de acuerdos internacionales referidos al cambio climático es una muy mala señal para el futuro de este tipo de soluciones.

En la década de 1990 algunos países europeos llevaron adelante reformas fiscales "verdes" atendiendo como uno de sus principales objetivos a la preservación del medio ambiente. Este tipo de reformas se basó principalmente en la preocupación por el cuidado del medio ambiente predominante en algunos países miembros de la Unión Europea a mediados de 1990. Actualmente muchos de esos países continúan en la misma línea de acción, modificando sus

instrumentos para hacerlos más efectivos, pero no han claudicado en la meta de utilizar a los instrumentos de la política fiscal para la protección del medio ambiente. Estos países incluyen a Alemania Dinamarca, Finlandia, Holanda, Reino Unido y Suecia (Lorenzo, 2016).

Las reformas fiscales promovidas por los países europeos eran parte de un proceso integral de transformación de los sistemas tributarios nacionales. Los países que llevaron adelante este proceso entendieron que el objetivo del cuidado del medio ambiente tiene que ser uno de los ejes del sistema tributario. Por lo tanto, estas reformas constituyeron un proceso integral de transformación del sistema tributario, en el cual se incluyó a la protección del medio ambiente como un objetivo explícito del mismo.

Las reformas integrales de los sistemas tributarios fueron procesos unilaterales. Los países europeos que transitaron el camino de la reforma tributaria con fines de protección al medio ambiente lo hicieron sin necesidad de negociaciones en ámbitos internacionales. Para lograr este objetivo, requirieron una amplia base de consenso respecto de la dirección del cambio, además de otras consideraciones de economía política a ser mencionadas más adelante. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las reformas fiscales unilaterales pueden, en escenarios de libre movilidad de factores productivos y de personas, generar cambios drásticos en las condiciones de oferta y demanda de los mercados. En este sentido cabe destacar la experiencia de Holanda con la imposición de un impuesto a los pasajes aéreos. Esta medida debió ser abolida, ya que se constató un desvío de pasajeros hacia aeropuertos cercanos.

Las reformas impulsadas por los países europeos contemplaron instrumentos fiscales de lucha contra el cambio climático al mismo tiempo que resolvieron otros problemas (excesiva tributación al factor productivo trabajo). Estas reformas fueron posibles porque se centraban en problemáticas relevantes para la época: la preocupación por el cuidado del medio ambiente y la necesidad de corregir la ineficiencia de los impuestos sobre el trabajo y el ahorro. Es altamente probable que una reforma integral del sistema tributario de este estilo impulsada solo por motivos medioambientales no tuviera la base de consenso social necesaria para ser implementada. Los países europeos mencionados más arriba consideraron que la necesidad de corregir aspectos de sus sistemas tributarios era una oportunidad para incorporar a los mismos instrumentos destinados a la protección del medio ambiente.

Las reformas de los sistemas tributarios europeos consideradas respetaron el criterio de neutralidad en términos de recaudación. Este es un elemento fundamental a considerar a la hora de promover reformas fiscales. Es muy difícil lograr el consenso necesario para implementar una reforma del sistema tributario si no se contempla este criterio. Los países europeos mencionados más arriba en general aumentaron la recaudación creando nuevos impuestos sobre la energía y las emisiones de dióxido de carbono, y reduciendo impuestos a la renta y costos laborales.

Durante la década de 1990 las reformas fiscales "verdes" canalizaron la recaudación de los impuestos sobre el consumo de energéticos a la reducción de los impuestos a la renta. Adicionalmente, en la mayoría de los casos los sectores industriales quedaron exonerados del pago de impuestos, para no afectar su competitividad. La segunda ola de reformas, implementada a principios del siglo XXI, canalizó los nuevos ingresos a reducir las cotizaciones sociales de los trabajadores y empleadores. También se tuvo en cuenta la situación de los sectores más perjudicados por los cambios tributarios. En definitiva, la experiencia de los países europeos muestra que es posible llevar adelante reformas de los sistemas tributarios unilaterales con objetivos medioambientales. Más importante aún, constituyen evidencia de que las mismas pueden perdurar e incluso avanzar en sus metas. Para eso es importante adherirse a criterios como el de la neutralidad en la recaudación y la consideración de los sectores potencialmente perjudicados.

A partir de 2010 muchos países europeos avanzaron incluso más en sus reformas fiscales, incluyendo en esta etapa, además de las consideraciones ambientales, dimensiones económicas y sociales. La lección que deja esta experiencia es que para profundizar los cambios promovidos por los instrumentos fiscales, las reformas de los sistemas tributarios tienen que aspirar a comprender y articular todas las dimensiones del desarrollo humano. Estas nuevas dimensiones tienen claras metas en términos de empleo, inversión en investigación y desarrollo, reducción de emisiones de GEI, participación de energías renovables en la matriz energética, y reducción de la pobreza, entre otros.

III. América Latina y el Caribe ante el cambio climático

Las economías de los países de ALC dependen en gran medida de actividades intensivas en recursos naturales. Gran parte de las exportaciones de los países de ALC están basadas en procesos productivos intensivos en el uso de recursos naturales, tanto renovables como no renovables. Los efectos del cambio climático en la sostenibilidad de los recursos naturales son por lo tanto un elemento crucial para estos países. Inundaciones, sequías, deslizamientos de tierras, etc., provocan daños a la base productiva de muchos países de la región, lo cual repercute inmediatamente en la calidad de vida de muchos de sus habitantes (en general de los más vulnerables).

El crecimiento económico que ha permitido acortar brechas de desigualdad entre países e intra países no puede ser interrumpido. En los últimos años varios países de ALC han experimentado importantes procesos de crecimiento económico, acortando la brecha con los países desarrollados. Como consecuencia, su población ha visto mejoras en las dimensiones del desarrollo humano correlacionadas con las medidas de ingreso por habitante. Adicionalmente, muchos países han hecho esfuerzos por incluir en el desarrollo económico a sectores anteriormente excluidos del mismo. Por lo tanto, mantener el crecimiento económico es un elemento fundamental a tener en cuenta a la hora de considerar medidas de adaptación y/o mitigación al cambio climático.

La región de América Latina y el Caribe muestra un alto grado de correlación entre crecimiento económico, consumo de energía, y emisión de GEI. Entre 1990 y 2012 el PIB de la región aumentó un 3,2%, mientras que el crecimiento de las emisiones de GEI del sector energético fue de 2,8%. Esta afirmación invita a los gobiernos de la región a buscar alternativas reales que contemplen a la vez el crecimiento económico y la contribución a la estabilización del clima. En este sentido, algunas recomendaciones de política incluyen cambios en los patrones de consumo de energía (promoviendo un consumo responsable y la eficiencia energética, en general) o cambios en la producción de energía (fomentando las fuentes renovables). Varios países de ALC ya han comenzado a transitar este camino.

El sector energético y el cambio de uso del suelo y silvicultura son las principales fuentes de emisión de GEI para el conjunto de los países de ALC. Estimaciones del año 2012 sitúan a la participación del sector energético en el entorno del 40% y al cambio en el uso del suelo y silvicultura en el entorno del 30% como principales fuentes emisoras de GEI para los países de ALC. Estos datos contrastan con la realidad de otros países, ya que al considerar a todo el mundo, las emisiones del sector energético representan un poco más de 70% y las del cambio del uso de suelos y silvicultura un 6%. Una primera mirada a estos indicadores indica que hay un camino a recorrer por parte de los países de ALC sobre todo en el manejo de los suelos y la deforestación.

Los países de ALC contribuyen con cerca del 10% de las emisiones globales de GEI, un porcentaje similar a su participación en la población mundial. La emisión de GEI de los países de ALC se estima en 4.561 toneladas de CO2e en el año 2012 Este dato contrasta con el aporte de sólo dos países, Estados Unidos y China, los cuales, con una población que representa el 23% de la población mundial contribuyen con cerca del 45% de las emisiones globales de GEI Estos datos apoyan la hipótesis que la asimetría en la contribución a la emisión de GEI se manifiesta entre países de menor desarrollo económico (quienes menos contribuyen) y países de mayor desarrollo económico (quienes más contribuyen). Adicionalmente, estos datos condicen con la tendencia histórica de los países de ALC, los cuales no han sido emisores de cantidades relevantes de GEI, a pesar de sufrir los efectos del cambio climático, en particular sus sectores más vulnerables.

IV. Política económica y objetivos ambientales

La aplicación de instrumentos de política económica con fines de protección del medio ambiente, en general, y la mitigación y la adaptación al cambio climático, en particular, se fundamenta en que la sustentabilidad del uso de los recursos naturales tiene beneficios – o su destrucción tiene costos – que no se encuentran enteramente reflejados en la formación de los precios de mercado. Desde un punto de vista teórico, el conjunto de medidas planteadas tiene como último objetivo corregir las asignaciones de recursos que surgen de esos precios de mercado que no tienen en cuenta el valor de los recursos naturales o el costo de determinadas actividades de producción.

1. Marco conceptual

La ciencia económica aborda el problema del cambio climático con el instrumental teórico aplicado al estudio y solución de las externalidades en las decisiones de consumo y producción de los agentes. Como consecuencia, los instrumentos de política económica con fines ambientales son un conjunto de regulaciones (incluida la prohibición de ciertas actividades de producción), la creación de condiciones para el nacimiento de mercados, campañas de información y educación al público en general y medidas fiscales. A pesar de que estas últimas ocupan un lugar preponderante en este esquema (debido a razones explicitadas más adelante), las otras herramientas de la política económica también contribuyen al esfuerzo de reducción de los efectos negativos del cambio climático y deben ser considerados a la hora de realizar un inventario de potenciales medidas a ser adoptadas por los países de la región. Las regulaciones o prohibiciones son consideradas medidas de política económica en el sentido que afectan a la asignación de recursos de una economía.

La presencia de externalidades provoca diferencias entre los beneficios percibidos por los individuos o las empresas que actúan maximizando sus funciones objetivo privadas y los beneficios sociales que resultarían de la consideración de los efectos de dichas conductas sobre la economía en su conjunto. Las externalidades hacen que las señales de precios emergentes de las conductas individuales no reflejen de forma eficiente los costos y beneficios para la sociedad toda. Esto hace que se concreten asignaciones óptimas desde el punto de vista de las valoraciones privadas de los costos y beneficios de los agentes económicos, pero sub-óptimas desde la perspectiva del interés general.

La existencia de externalidades provoca que las conductas de los agentes privados conduzcan a situaciones que pueden resultar incompatibles con la preservación y la conservación de un determinado activo colectivo, como es el medio ambiente. Los individuos definen sus comportamientos de consumo y las empresas adoptan sus decisiones de inversión y producción maximizando el valor actual neto de los beneficios privados a futuro. En estos casos los rendimientos

sociales y privados divergen y es por ello que existe espacio para desplegar una intervención del Estado orientada a restablecer la compatibilidad entre los intereses individuales y el interés general.

Muchas de las soluciones propuestas por la teoría para resolver externalidades implican de alguna manera el conocimiento o al menos la posibilidad de medición tanto del tamaño de los efectos causados por ellas como de la valuación de los activos ambientales. Como la determinación del tamaño de la externalidad depende en gran medida de la valuación de los activos ambientales, cabe centrarse aquí en las dificultades metodológicas de la valuación de esto últimos. Aunque el problema la determinación del valor del medio ambiente como activo podría parecer similar al que se enfrenta al determinar el precio de cualquier activo, su implementación empírica presenta diferencias y especificidades que lo diferencian claramente de otros ejercicios de valuación. En el caso de los activos ambientales se combinan de manera particular elementos cualitativos y cuantitativos que dan lugar a una amplia gama de alternativas metodológicas a ser consideradas en los cálculos de valuación.

La elección de una tasa social de descuento a aplicar sobre los flujos de servicios que se estima generarán los activos en el futuro constituye uno de los aspectos metodológicos más importantes en el diseño de las intervenciones de política económica para corregir externalidades (Pearce y Turner, 1990; Weitzman, 1994). En la tasa social de descuento se expresa una medida del valor que se asigna en el presente a los costos y a los beneficios que se derivan de uso del activo en cuestión a lo largo de su vida útil. Una tasa de descuento más alta implica una menor valoración actual de los beneficios. A la inversa, la consideración de una tasa de descuento más baja dará como resultado un valor actual más elevado, considerando los mismos flujos de beneficios generados a lo largo de la vida útil del activo en cuestión. Adicionalmente, en la determinación de la tasa de descuento entran en juego las preferencias intertemporales. En este parámetro se expresa, en cierto sentido y de forma sintética, el grado de impaciencia o la aversión al riesgo de los individuos.

En la práctica, es imposible determinar un valor de la tasa social del descuento que se encuentre exento de discusión. Tratándose de proyectos que tienen impactos ambientales la polémica puede resultar aún más evidente, en la medida en que las consideraciones de los individuos sobre el valor de los recursos medioambientales son muy diferentes. Estos elementos hacen que sea prácticamente imposible determinar un consenso acerca del nivel óptimo de la tasa social de descuento. En la mayoría de los casos la determinación de la tasa social de descuento se convierte en una decisión política.

La consideración de usos alternativos de los recursos públicos que una sociedad decide aplicar a la preservación de activos ambientales tiene evidentes implicaciones políticas. Al asignar recursos con el propósito de asegurar el uso sustentable de activos ambientales (controles de emisiones, formación de recursos humanos, etc.), los gobernantes enfrentan dilemas relacionados con los usos alternativos de los recursos públicos disponibles. En definitiva, los fondos públicos aplicados a la preservación de activos ambientales compiten en la lógica presupuestal con otros usos socialmente útiles.

2. Principales instrumentos

Los instrumentos generalmente más utilizados por la política económica para la protección del medio ambiente y para corregir los efectos negativos del cambio climático son de muy variada naturaleza. La "caja de herramientas" incluye los tradicionales esquemas de regulación directa (estándares de calidad ambiental, normas sobre emisiones y descargas contaminantes, licencias de operación de actividades que pueden deteriorar el medio ambiente, etc.). Las herramientas de nueva generación, como la creación de mercados y las campañas de información/educación han comenzado a aplicarse más recientemente.

Tradicionalmente, las políticas de protección medioambiental se enfocaron a la utilización de instrumentos de comando y control de las acciones de los particulares. En la actualidad, sin embargo, existen otras medidas, incluyendo algunos instrumentos fiscales, que constituyen herramientas complementarias a las tradicionales acciones de regulación directa.

La prohibición de la comercialización o de la actividad de producción de un determinado producto puede considerarse como el instrumento más tradicional de intervención pública para corregir externalidades. En general este instrumento es elegido cuando se trata de administrar acciones o conductas que ponen en riesgo la salud de las personas o cuando los costos de mitigación de la contaminación son extremadamente elevados. A nivel nacional, las gasolinas con plomo constituyen ejemplos de productos que fueron prohibidos una vez que la evidencia empírica de su efecto negativo en la salud humana fue considerada suficiente y las condiciones para su eliminación del mercado estuvieron dadas. Estas últimas dependen naturalmente de la situación de cada país, determinando por ejemplo que la eliminación de las gasolinas con plomo sucedió en México en la década de 1990 y en Uruguay en 2011.Un ejemplo de características peculiares es el caso de los gases propelentes de aerosol. El plan de prohibición de la producción y venta de productos que contenían clorofluorocarbonos (CFC) como gas propelente fue el principal motivo detrás de la firma del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono en 1987. La firma y posterior ratificación (por todos los países miembros de las Naciones Unidas en 2015) de este Protocolo sugiere que es posible la coordinación a nivel internacional para eliminar la producción de elementos altamente nocivos para el medio ambiente. El éxito de este Protocolo puede ser evaluado en al menos dos frentes: la cantidad abrumadora de países que lo ratificaron y la mejora de la capa de ozono derivada del cumplimiento de las partes signatarias.

El manejo de cierto tipo de productos considerados indispensables para la producción de bienes y servicios requiere el diseño y aplicación de regulaciones sobre su uso responsable. Este tipo de instrumentos se prefiere cuando la prohibición de productos nocivos para el medio ambiente no es viable. Ejemplos de este tipo incluyen los protocolos de aplicación y disposición de los envases de productos fitosanitarios (herbicidas, insecticidas, etc.) utilizados en las actividades agropecuarias y la disposición de insumos del transporte (neumáticos y baterías). Estas regulaciones pretenden un uso responsable de insumos que no repercuta en una degradación del medio ambiente, evitando la contaminación de recursos naturales valiosos.

Las medidas regulatorias suelen acompañarse de multas con el objetivo de desalentar el no cumplimiento de las mismas. El diseño y aplicación de las multas en general no pretende ser una fuente de recaudación que permita mitigar el efecto negativo del no cumplimiento de las regulaciones. Por ejemplo, lo recaudado por multas a la mala disposición de envases de plaguicidas en general no permite recuperar el curso de agua contaminado. Se trata de imponer principalmente un costo que desaliente las malas prácticas y no de diseñar un instrumento que pretenda cumplir con los principios básicos de la fiscalidad (eficiencia, equidad, simplicidad administrativa y suficiencia de los recursos).

Existen casos interesantes de combinaciones de regulaciones y multas de actividades cuya prohibición no es viable, como las medidas de regulación del tránsito en las principales urbes de América Latina. Un ejemplo de ello son las restricciones vehiculares a dos o más dígitos en la ciudad de Santiago de Chile. Este conjunto de restricciones y sus multas asociadas además fomenta el uso de modelos de automóviles más nuevos (con sello verde). Las multas por desobedecer las recomendaciones de la restricción vehicular ascienden en algunos casos a los 10 dólares..

Varios países han desarrollado programas e iniciativas que se proponen modificar las conductas de empresas y consumidores, buscando un uso más adecuado y responsable de los recursos ambientales. En determinadas circunstancias se trata de campañas de información pública financiados con recursos presupuestarios, o mediante mecanismos de afectación de la recaudación de una parte o de la totalidad de la recaudación de determinados impuestos. En otros casos, se trata de iniciativas del sector privado con son apoyadas desde la política fiscal con subsidios directos o con mecanismos de incentivo a empresas o particulares para que realicen contribuciones voluntarias para financiar dichas iniciativas. Los contenidos de los programas son en la práctica bastante diversos, pero en la mayoría de los casos incluyen componentes de difusión de información y de promoción para la adopción de tecnologías limpias o ambientalmente sustentables. Un ejemplo concreto es la campaña de información al público en general respecto del concepto de eficiencia energética en los hogares llevada adelante en Uruguay. En este país se ha enfatizado desde hace más de 10 años el despliegue de

la información acerca de la eficiencia en el consumo energético de electrodomésticos (aire acondicionado, refrigeradores, calentadores de agua, etc.), a la vez que se ha promovido a través de subsidios la transición hacia el uso de tecnología más eficiente (iluminación de los hogares, calentamiento de agua en edificios, etc.). Actualmente, la aprobación de los planos para la construcción de nuevas viviendas requiere que los mismos cumplan con regulaciones orientadas a que las viviendas estén adecuadamente aisladas del exterior, optimizando de esa manera el consumo energético para el mantenimiento de una temperatura adecuada dentro del inmueble.

En la región se han desarrollado iniciativas nacionales -o multilaterales- que se proponen fomentar la creación de mercados en que se comercializan activos ambientales o que estimulan el surgimiento de mecanismos a través de los cuales las empresas pueden cubrirse frente a determinados riesgos ambientales. Ejemplo de este tipo de iniciativas son los mecanismos de comercialización de certificados de emisión de GEI y los programas de incentivos a la creación y la adopción de seguros climáticos por parte de empresas agropecuarias (Mahul y Stutley, 2010). Este mecanismo se basa en un esquema conocido como "*cap and trade*". El mercado se crea a partir de que las autoridades nacionales establecen un límite máximo a las emisiones totales (*cap*) y procede a emitir permisos en los que se fijan los máximos autorizados para la emisión de gas carbono por parte de cada agente económico. Sobre la base de los permisos emitidos, y teniendo en cuenta los niveles de emisión que prevé realizar cada agente, se habilita un mecanismo de compra-venta de los permisos de emisión (*trade*). Las emisiones de gas carbono incluidas en la totalidad de los certificados emitidos fija el máximo de emisión que se considera aceptable. Los excedentes o déficits de emisiones correspondientes a cada uno de los agentes deben resolverse en un mecanismo de comercialización de mercado. El sistema propuesto no sólo asegura que las emisiones totales no exceden un nivel máximo preestablecido, sino que permite un manejo eficiente por parte de las empresas, en la medida en que se recompensa a las empresas que logran bajar sus emisiones de carbono, obteniendo ingresos por la venta de la porción no utilizada de sus permisos de emisión. Al mismo tiempo, el mecanismo ofrece un grado de flexibilidad a aquellas empresas que requieren de plazos más prolongados para adaptar sus sistemas de producción a los niveles de emisión autorizados.

El desarrollo de seguros agropecuarios basados en la utilización de índices representa una innovación importante para la cobertura de riesgos climáticos por parte de las empresas del sector. En el caso de los "seguros índice" el asegurador no procede al desembolso de la indemnización luego de un proceso de inspección y verificación de los daños ocurridos, sino que se procede al pago de la misma a partir del valor de un índice que sirve como proxy del rendimiento productivo obtenido. Comúnmente, los índices utilizados suelen ser climáticos (milímetros de lluvia, fuerza de vientos, etc.), aunque existen algunos instrumentos basados en rendimientos por área geográfica. En realidad, la identificación del índice que mejor aproxime al comportamiento de los rendimientos productivos es uno de los aspectos técnicos más relevantes que deben ser definidos durante la fase de diseño de este tipo de instrumento.

3. Intervenciones de política fiscal

Los instrumentos de política fiscal son diseñados para impactar de manera directa sobre la formación de precios de bienes, servicios o factores de producción y, por ende, tienen la capacidad de corregir las externalidades en la base misma de las decisiones de producción y consumo de los agentes. Entre este tipo de herramientas puede identificarse una amplia gama de mecanismos tributarios: impuestos directos e indirectos, subsidios o pagos por servicios ambientales y los cargos y tasas (Smith, 1992; Bosquet, 2000; Endres, 2011; Speck y Gee, 2011). Este tipo de instrumentos es introducido con la finalidad explícita de influir sobre las decisiones de los agentes económicos, generando penalidades o incentivos que impactan sobre la rentabilidad de las actividades productivas o que inciden sobre el costo individual de conductas que puedan afectar la sustentabilidad de los recursos ambientales.

Los impuestos introducidos con propósitos ambientales buscan, a través de sus efectos sobre los precios relativos o sobre la rentabilidad, modificar los comportamientos de los agentes a efectos de alinearlos con los objetivos de preservación de un determinado activo ambiental. Cuando se utiliza este tipo de instrumento, lo que se pretende es que los agentes internalicen los costos y beneficios sociales de sus acciones. Esto se logra haciéndoles pagar de forma directa por el daño que estarían provocando sobre el recurso utilizado. La idea que subyace se apoya en el concepto de "impuesto pigouviano", según el cual el impuesto debe fijarse de modo que el monto pagado por el contribuyente refleje el valor económico de la externalidad que se busca corregir (Baumol y Oates, 1988; Rosen y Gayer, 2009). Como se mencionó más arriba, las consideraciones metodológicas de la valuación económica de la externalidad hacen que en la práctica el tamaño del impuesto probablemente no sea el óptimo desde el punto de vista teórico.

Los subsidios buscan incentivar comportamientos con externalidades positivas. El fundamento de su utilización es que mediante transferencias monetarias explícitas es posible influir sobre las conductas de los particulares para que éstos adopten, por ejemplo, tecnologías de producción o estructuras de consumo que tengan efectos positivos o menos nocivos sobre los recursos ambientales. No obstante, cabe precisar, que los subsidios no sirven sólo para incentivar comportamientos específicos o puntuales. Estos instrumentos tienen como objetivos generales la disminución del costo de inversiones que apunten a un uso más responsable de los recursos ambientales o el estímulo a la realización y financiamiento de actividades de investigación en áreas del conocimiento que se consideran importantes desde el punto de vista ambiental.

Una modalidad particular de subsidio que se utiliza frecuentemente con fines ambientales es el denominado de "pagos por servicios ambientales" (PSA). El uso de esta clase de instrumento se apoya en que existen recursos naturales que proveen beneficios a la sociedad por su mera existencia, pero por los cuales los propietarios del recurso no están percibiendo compensación económica alguna. Se trata, por tanto, de un instrumento que pretende generar un ingreso al propietario del recurso que refleje económicamente los beneficios percibidos por otros particulares o por la sociedad en su conjunto. Esta idea es fácilmente aplicable al uso de un amplio espectro de recursos ambientales, incluido el uso de la tierra en las actividades agropecuarias. Si los propietarios de la tierra no perciben beneficios económicos por realizar un uso "benigno" en términos de impactos medioambientales, estarán más predispuestos a buscar usos del recurso que generen mayores ingresos. A tales efectos, es razonable conjeturar que estarán dispuestos a asumir mayores riesgos en términos de posibles impactos negativos sobre el medioambiente. En definitiva, el PSA pretende compensar al propietario del recurso para promover un uso adecuado y sustentable de los recursos ambientales.

El inventario de instrumentos fiscales se completa con los cargos y tasas que se cobran por el uso de los recursos ambientales o de los servicios prestados por éstos. Estos tributos están destinados a financiar los costos operativos de la preservación de activos ambientales (como ser la provisión de agua o la gestión de residuos sólidos). En determinadas circunstancias este tipo de intervenciones pueden asumir la forma de incentivos fiscales (tarifas reducidas, exenciones, depreciación acelerada), que pretenden evitar el abuso por parte de los agentes privados y así evitar el daño ambiental antes que éste se genere.

4. Ventajas y desventajas

Existe consenso respecto a que la utilización de instrumentos de política fiscal para hacer frente a externalidades ambientales tiene claras ventajas en relación a intervenciones basadas en la fijación de estándares y regulaciones, cuya aplicación requiere de organismos públicos especializados que tomen a su cargo las labores de verificación y control (Fullerton et al., 2008). Las herramientas de política fiscal afectan las decisiones de los agentes ya que alteran sus ecuaciones de costo – beneficio de cada acción. Pero en definitiva es el agente quien toma la decisión de producción o consumo, con lo cual se preserva cierta flexibilidad para que cada agente pueda

determinar su conducta teniendo en cuenta sus propios costos marginales. Al utilizar medidas de política fiscal, se minimizan los requerimientos de información individualizada sobre los costos que tiene la reducción de la externalidad para cada uno de los agentes involucrados (aunque pueden existir problemas de información asimétrica difíciles de resolver). Si el sistema de impuestos y subsidios está bien diseñado, se pueden generar incentivos para la adopción de tecnologías adecuadas (limpias) y para la incorporación de innovaciones que mitiguen los efectos de las externalidades.

Las herramientas de política fiscal permiten el tratamiento simétrico y generalizado de los causantes de la externalidad, ya que todos los agentes enfrentan a una misma estructura de penalización. Esto ocurre con independencia de sus características tecnológicas y productivas (se eliminan las negociaciones individuales con las entidades reguladoras). Una de las principales ventajas de los impuestos como herramientas de política económica con fines ambientales es que permiten generar ingresos para el Estado. Estos recursos contribuyen a financiar acciones orientadas a actuar sobre las consecuencias de la externalidad o a financiar actividades como campañas de información y educación acerca del cuidado del medio ambiente.

La ventaja del uso de instrumentos de la política fiscal no es tan clara respecto de otras soluciones como la creación de mercados para la comercialización de permisos de emisión de CO_2 o la introducción de seguros climáticos basados en números índice. Esta nueva generación de instrumentos presenta ciertas ventajas y limitaciones expresadas sucintamente más abajo. Como principal ventaja, los "seguros índice" tienen la característica de que al no requerir una inspección de los daños ocurridos para determinar los pagos, éstos tienen costos operativos más bajos y pueden generar sistemas de desembolso casi inmediatamente después de ocurrido el evento negativo. Además de no estar expuesto a problemas de selección adversa, este tipo de seguro evita problemas de riesgo moral, en la medida en que el valor del índice se determina de forma independiente de cualquier acción realizada por el productor. En contrapartida, los "seguros índice" exhiben ciertas limitaciones. La más significativa está relacionada con que el índice es sólo un *proxy*, por lo que inevitablemente habrá situaciones en las que el productor puede haber sufrido un daño sin que el seguro haya debido desembolsar la indemnización. Finalmente, los seguros climáticos basados en índices sólo pueden utilizarse en países y regiones donde existe un fenómeno climático específico y fácilmente cuantificable que represente una fuente de riesgo relevante para los productores agropecuarios. Adicionalmente, se debe de invertir fuertemente en la infraestructura de medición de los fenómenos climáticos en el país.

Los mercados de comercialización de permisos de emisión de CO_2 tienen la ventaja fundamental de ser la manera más costo – efectiva de reducir las emisiones de CO_2 en una industria o un país. Al poner un tope en las emisiones y permitir la negociación entre potenciales emisores, estos determinarán el precio de los permisos de emisiones, el cual refleja más cabalmente los costos de reducción de emisiones. Al permitir la venta de permisos de emisión, se incentiva la búsqueda de métodos más eficientes de producción (que reduzcan más las emisiones), ya que eso es consistente con la conducta maximizadora de beneficio de las empresas. En definitiva, esta solución identifica información (costo marginal de la reducción de emisiones) e incentiva actividades que sería muy difícil lograr a través de la regulación. Las desventajas de los mercados de comercialización de permisos de emisión de CO_2 incluyen cierta volatilidad en el costo de reducción de emisiones, lo cual podría ir en contra del fomento de inversiones que logren reducir emisiones en el largo plazo. Otra desventaja es que el total de emisiones puede ser considerado excesivo y que sea eventualmente modificado. Este último problema está directamente vinculado a la calidad de las instituciones a cargo del funcionamiento de este mercado.

Las medidas de creación de mercados y de seguros climáticos basados en números índices en general requieren considerables inversiones y compromisos por parte de los Estados, además de instituciones fuertes que garanticen su buen funcionamiento. Dadas sus características, este tipo de instrumentos son especialmente atractivos para alcanzar las metas propuestas en las CND de los países de ALC. Esto no implica, por cierto, descartar el uso de otra clase de medidas, potencialmente más efectivas en el largo plazo, como las campañas de educación e información acerca de la necesidad del cuidado del medio ambiente como ingrediente fundamental para la preservación de la vida en el planeta.

5. Objetivos ambientales en la fiscalidad

La consideración de objetivos ambientales en los sistemas fiscales puede realizarse de múltiples maneras. La inclusión de este tipo de consideraciones en la fiscalidad debe tener en cuenta los rasgos de las estructuras tributarias vigentes en cada realidad nacional. Las características de los sistemas tributarios y las capacidades de las Administraciones Tributarias pueden limitar, o simplemente condicionar, la forma en que se contemplan las dimensiones medioambientales en cada caso. Se puede afirmar que el uso de instrumentos fiscales con propósitos ambientales debe tener, necesariamente, particularidades nacionales. En caso contrario, el desarrollo de la Política Fiscal Ambiental puede enfrentar obstáculos importantes, en particular, cuando se pretenda pasara la etapa de implementación de las acciones.

Teniendo en cuenta las restricciones que imponen las características de los sistemas tributarios, existen al menos dos aspectos que deben considerarse a la hora de incluir objetivos ambientales en las políticas fiscales de cada país. El primero se relaciona con el grado de especificidad de los instrumentos utilizados. Esto tiene que ver con la ubicación de la Política Fiscal Ambiental en el conjunto de la estructura tributaria. En este sentido, es posible identificar dos modalidades extremas. Por un lado, se pueden incluir dimensiones ambientales en intervenciones diseñadas en forma separada del resto del sistema tributario. En este caso, los instrumentos fiscales ambientales son incluidos en la estructura tributaria con el propósito explícito de atenuar o de eliminar externalidades ambientales concretas. Esta alternativa establece una vinculación estrecha entre objetivos ambientales y los instrumentos fiscales. Por otro lado, es posible que las consideraciones ambientales formen parte de los criterios y principios generales con que se definen las estructuras tributarias. En este caso, no es posible establecer un vínculo directo entre cada uno de los instrumentos y los objetivos ambientales. El segundo aspecto es el relacionado a la economía política de una reforma fiscal verde, un tema analizado más adelante. Como conclusión general de este concepto, se puede mencionar aquí que es fundamental construir consensos acerca de la importancia (sobre todo a largo plazo) de los objetivos medioambientales y de la reforma fiscal como una de las pocas herramientas capaz de llevar a cabo transformaciones profundas en las estructuras de producción y de consumo actuales.

a) Enfoque Pigouviano

El enfoque más tradicional utilizado en el diseño de intervenciones de política fiscal con fines ambientales tiene una inspiración "pigouviana". En este contexto, la elaboración de cada intervención se apoya en la identificación de los efectos de una determinada externalidad, sean éstos positivos o negativos. El objetivo de estas modalidades de intervención es que quiénes generan una externalidad modifiquen su comportamiento o que se hagan cargo de los efectos que provocan sus acciones sobre el resto de la sociedad.

En el caso de conductas y comportamientos que generan contaminación del medio ambiente, los criterios en que se apoya este enfoque conducen a la aplicación de impuestos que penalizan las actividades de producción o el consumo que generan la externalidad. Los impuestos específicos o las contravenciones y multas aplicadas a los causantes de deterioro ambiental son ejemplos de este tipo de intervención. En el caso de una externalidad positiva el enfoque "pigouviano" apunta a generar incentivos para que los agentes adopten acciones tendientes a mantener un determinado activo ambiental cuya preservación estaría comprometida. La aplicación de subsidios explícitos o el establecimiento de mecanismos de pago por servicios ambientales constituyen ejemplos clásicos de instrumentos diseñados a partir de este enfoque.

Las intervenciones fiscales ambientales de inspiración "pigouviana" asumen las formas de "pago por daño" o de "pago para evitar daño". El uso de este tipo de instrumentos fiscales se basa en la necesidad de restablecer la concordancia entre rentabilidad social y rentabilidad privada. En el marco de este enfoque, la política fiscal se utiliza con el propósito de asegurar la compatibilidad entre los intereses particulares y el interés general, que se ha visto alterada por la presencia de la externalidad.

La lógica "pigouviana" implica que cada intervención fiscal debe ser diseñada de manera específica a efectos de compensar por los efectos de la externalidad, sea esta negativa o positiva. La vinculación entre el instrumento fiscal y las motivaciones ambientales debe ser, por lo tanto, estricta. La existencia de la externalidad involucra consideraciones de equidad -al menos en lo que refiere a lo intergeneracional- y tiene implicaciones en términos de eficiencia en la asignación de los recursos productivos. No obstante, en este tipo de intervenciones no juegan un papel relevante las consideraciones relativas a la suficiencia de los recursos fiscales.

La aplicación estricta de la lógica argumental de Pigou no podría, ni debería, generar recursos adicionales para las finanzas públicas, o sea que, en principio, no sería pertinente recaudar por este concepto por un monto superior al que sería necesario para compensar por los efectos de la externalidad cuyos efectos se pretenden subsanar. Si la intervención es exitosa, se debería eliminar la externalidad. La eficacia máxima que puede tener una intervención fiscal inspirada en este enfoque consiste en inducir modificaciones en las conductas que dieron origen a la externalidad. Si la intervención no consigue eliminar la externalidad, el pago realizado debe compensar exactamente por los efectos que estas acciones sobre el resto de la sociedad. Como fue mencionado anteriormente, este razonamiento implica conocer el "tamaño" de la externalidad, algo muy difícil desde el punto de vista práctico.

b) Objetivos ambientales en los sistemas fiscales

Una modalidad alternativa para contemplar objetivos ambientales consiste en incorporar este tipo de dimensiones en el núcleo mismo de la estructura fiscal y tributaria de cada país. Se trata, en este caso, de incorporar motivaciones relativas a la preservación de activos ambientales al definir las características de la estructura tributaria y los incentivos fiscales, incluyendo, por supuesto, la definición de las bases imponibles y las tasas y alícuotas de cada uno de los impuestos que integran el sistema. La discriminación entre las tasas aplicables sobre diferentes producciones y sobre determinados consumos, así como la utilización de diversos esquemas de incentivos, deducciones y exoneraciones, se convierten en herramientas útiles para incluir objetivos ambientales en los sistemas fiscales. Esta alternativa implica asumir que, por lo menos, una parte de las consideraciones ambientales no estarán contempladas en instrumentos específicamente diseñados para cumplir con este tipo de finalidades. Esto supone un cambio en la lógica de diseño de los instrumentos respecto al enfoque "pigouviano", mencionado anteriormente.

Para avanzar en esta dirección es posible que se requieran reformas de envergadura en los sistemas fiscales y tributarios. Las motivaciones ambientales interaccionan con los objetivos y principios que ordenan y sirven de fundamento a las estructuras tributarias nacionales (eficiencia, equidad, suficiencia y simplicidad administrativa). En esencia, esta alternativa implica analizar la forma en que pueden incorporarse dimensiones ambientales en tributos que tienen otras funciones. La estrategia de incorporación de estos objetivos en lo que podría denominarse como el "núcleo" de la fiscalidad implica incorporar consideraciones sobre la suficiencia de los recursos. Esto hace que la discusión de la Política Fiscal Ambiental se sitúe en el centro de los debates sobre la política fiscal, lo que tiene evidentes implicaciones presupuestales.

Cuando se analiza el caso de la fiscalidad aplicable sobre las actividades agropecuarias las intervenciones tienen que ser capaces de incidir en las decisiones de asignación de recursos. Por ende, los efectos deseados de estas modalidades de intervención involucran aspectos directamente relacionados con las tecnologías de producción. La adaptación al cambio climático y el uso sustentable de los recursos naturales renovables tienen en las actividades agropecuarias evidentes implicaciones tecnológicas. Por ende, el esfuerzo orientado a contemplar objetivos ambientales en estos sectores debe involucrar la estructura de los tributos sobre la producción y sobre las rentas generadas por estas actividades.

V. Fiscalidad y medio ambiente en América Latina y el Caribe

Los sistemas tributarios de los países de ALC son en general regresivos y dependen en gran medida de la recaudación de impuestos indirectos y de tributos o regalías provenientes de actividades productivas intensivas en recursos naturales. Adicionalmente, los países de la región productores de petróleo y/o gas natural tienen esquemas de subsidios a los combustibles que, contrariamente a la percepción común, contribuyen a la regresividad de sus sistemas tributarios. Por lo tanto, estas herramientas fiscales no solo incentivan la emisión de GEI, sino que también colaboran con un ya muy alto nivel de desigualdad en la región.

Las causas del actual diseño de los sistemas tributarios y las razones por las cuales los intentos reformistas no progresan son las mismas. La actual configuración de los sistemas tributarios (baja participación de las rentas empresariales, fiscalización débil por parte de las autoridades, etc.), responde a los mismos determinantes por los cuales no hay cambios significativos en estos sistemas: los sectores que pueden ver sus intereses particulares afectados por una reforma fiscal que apunte a la progresividad en general tienen más poder y están mejor organizados que aquellos individuos que se verían beneficiados. Es por lo tanto clave tener en cuenta las características de cada sociedad ante la posibilidad de intentar una reforma fiscal que apunte a la protección del medio ambiente.

Chile y México son ejemplos a destacar en ALC por haber implementado impuestos a la emisión de dióxido de carbono con fines de protección al medio ambiente. Chile incorporó en su más reciente reforma tributaria el impuesto al carbono, a pesar de que su tasa es bastante baja de acuerdo a estándares internacionales (5 dólares por tonelada emitida). México incorporó un impuesto sobre la enajenación y la importación de combustibles de origen fósil según su contenido de carbono (3 dólares por tonelada de carbono emitida en promedio). Adicionalmente se permite comprar bonos de carbono o certificados de reducción de emisiones para sustituir el pago de impuestos (Lorenzo, 2016).

El impuesto sobre los combustibles es el principal tributo relacionado con el medio ambiente en los países a ALC. Los datos indican que en general este tipo de tributo recauda cerca del 80% del total de la recaudación generada por impuestos relacionados con el medio ambiente. Adicionalmente, varios países han incluido medidas de reducción o de uso racional del transporte urbano, lo cual constituye una medida de mitigación de las emisiones de GEI (Lorenzo, 2016).

El precio de los combustibles de origen fósil presenta gran variabilidad en ALC. En varios países productores de petróleo y gas natural, los combustibles de origen fósil están subvencionados, mientras que en otros países (no productores de petróleo y gas natural), estos combustibles están gravados, principalmente con fines recaudatorios. Entender estas diferencias y sus efectos distributivos es clave para avanzar en una agenda de reforma fiscal que incorpore elementos de cuidado del medio ambiente.

En América Latina y el Caribe, en general, el transporte privado y carretero es subvencionado a través del precio de las gasolinas, aunque también es gravado a partir de la tenencia de los vehículos (por razones recaudatorias). En general los impuestos a la compra o tenencia de vehículos automotores responden a criterios recaudatorios, ya que no están vinculados a criterios de emisiones, sino que están basados en los precios de los automotores. Escapa a esta regla el caso de Ecuador, con la creación en 2012 del Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular, en el cual el hecho generador es la contaminación ambiental producida por los vehículos motorizados de transporte terrestre y cuya base imponible depende de los centímetros cúbicos del motor.

Escasa experiencia en la implementación de impuestos sobre los recursos naturales en América Latina y el Caribe. A pesar del gran valor estratégico de los recursos naturales para esta región, se han aplicado pocos instrumentos tendientes a su protección. Algunas excepciones incluyen el caso del uso del agua, debido principalmente a su importancia para el consumo de la población y en las actividades agropecuarias. En este contexto se puede citar el caso de Brasil, país que ha introducido un esquema de incentivos tributarios que apuntan a la mejora del medio ambiente, bajo la consigna "el que contamina paga". Como parte de este esquema, deben pagar un impuesto las empresas u órganos responsables del abastecimiento de agua, de la generación y distribución de energía eléctrica que hagan uso de los recursos hídricos.

La falta de un principio rector en el uso de los instrumentos fiscales para contrarrestar los efectos del cambio climático da origen a contradicciones. En este sentido es oportuno notar la experiencia de Uruguay. Actualmente el transporte colectivo urbano en la capital del país es subsidiado, lo cual puede ser entendido como una medida tendiente a la mitigación de las emisiones de GEI. Esta política va en el mismo sentido del impuesto a las gasolinas y a los automotores. Sin embargo, el mismo gobierno departamental que promueve el subsidio al transporte colectivo promueve actualmente subsidios a la construcción de estacionamientos en áreas congestionadas de la ciudad. Esta última medida puede ser entendida como un incentivo al use de transporte automotriz privado.

VI. Oportunidad para el cambio

Los países de América Latina y el Caribe tienen la oportunidad histórica de reformar sistemas tributarios regresivos e incorporar en su política fiscal instrumentos orientados a atender los desafíos del cambio climático. Los actuales sistemas tributarios de los países de América Latina y el Caribe contribuyen a que esta sea la región más desigual del mundo. De los 600 millones de habitantes de la región, casi el 50% vive en situación de pobreza (Lorenzo 2016). Por el momento, los objetivos de atención a las urgencias sociales experimentadas por amplios segmentos de la población y el impulso al crecimiento económico han determinado que el énfasis de las políticas públicas no esté puesto en el cuidado del medio ambiente o incluso en un uso sustentable de los recursos naturales. Sin embargo, la inserción internacional de los países de ALC, y por ende sus capacidades de crecimiento y desarrollo en el largo plazo, dependen en gran medida de la calidad y cantidad de su *stock* de recursos naturales. Por lo tanto, un uso responsable de esos recursos debería ser razón suficiente para promover reformas fiscales que contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático. Adicionalmente, se plantea aquí que estos países pueden tomar esta oportunidad para reformar amplios aspectos de sus actuales sistemas tributarios que contribuyen a su regresividad.

No es necesario esperar la concreción e implementación de los acuerdos internacionales para llevar adelante reformas fiscales con objetivos de cuidado del medio ambiente. La experiencia de los países europeos pioneros en las reformas fiscales "verdes" muestra que es posible embarcarse en reformas fiscales unilaterales. Los casos tanto de Chile como de México deberían servir como ejemplo para los países de la región de que es posible utilizar instrumentos fiscales con fines de mitigación del cambio climático de manera unilateral. Adicionalmente, es claro que los tiempos de los acuerdos internacionales no son los tiempos del calentamiento global. Años de acuerdos internacionales han logrado que los países reconozcan el problema del cambio climático, pero no han logrado crear instrumentos cuya aplicación se pueda medir y/o que generen responsabilidades para las partes. Los países de ALC tienen incentivos claros para proteger su stock de recursos naturales, y no pueden esperar a que la comunidad internacional logre un acuerdo, mucho menos quedar rehenes de los vaivenes de política internacional de países con capacidad de forjar o destruir acuerdos de escala mundial.

Las experiencias de los países europeos mencionados más arriba parece ser un buen punto de partida. Se plantea en este trabajo que la experiencia transitada por los países europeos debe ser considerada por los países de ALC como una guía para la reforma de sus sistemas tributarios. Por supuesto que esto no implica bajo ningún concepto la aplicación inmediata de un paquete de medidas utilizado en esos países. Supone que una reforma fiscal con objetivos medioambientales tiene que promoverse con mucho cuidado, atendiendo a los posibles perjudicados, construyendo consensos,

informando a los potenciales beneficiarios, etc. Sin duda que la tarea es enorme para muchos países de ALC, que cuentan con arreglos institucionales débiles, donde las élites dominantes tienen mucha capacidad para frenar cualquier intento de reforma fiscal que los perjudique (tenga ésta o no objetivos medioambientales).

Las reformas tributarias con fines medioambientales en ALC no serían capaces de cambiar la estructura productiva de manera inmediata, aunque deberían propiciar ajustes relevantes a mediano y largo plazo. Ante la perspectiva de reformas fiscales que pasen a incorporar objetivos de protección y uso responsable de los recursos naturales, hay que considerar que la base productiva de muchos países de ALC está fuertemente basada en procesos productivos intensivos en el uso de recursos naturales. Por lo tanto, los potenciales cambios que surjan de la nueva estructura impositiva no deberían alterar significativamente la estructura productiva en el corto plazo. Sin embargo, es esperable que a pesar de que los procesos productivos sigan siendo intensivos en el uso de recursos naturales, la reforma fiscal cree los incentivos para que los mismos o incorporen cambio tecnológico tendiente a la reducción de emisión de GEI, o sean rediseñados de manera de ser consistentes con un uso responsable y sustentable de los recursos naturales.

Las reformas tributarias con fines medioambientales en ALC deberían promover la eficiencia energética y sistemas de transporte colectivo más eficientes. Independientemente de la voluntad de impulsar reformas fiscales verdes, los países de ALC tienen incentivos claros a promover la eficiencia energética como manera de disminuir o al menos atenuar el crecimiento en el consumo de energía de sus habitantes. Según datos de la CEPAL, la población de ALC aumentó en 300 millones de personas en los últimos 40 años, triplicándose en el mismo período la población urbana (Lorenzo, 2016). Satisfacer la demanda energética de una población creciente, que al mismo tiempo aumenta su consumo energético conforme aumenta su ingreso (la elasticidad ingreso de la demanda de energía es positiva, aunque en general menor a la unidad para el conjunto de países de ALC), es un desafío en sí mismo. Si además se pretende disminuir las emisiones de GEI, entonces es clave que se apueste a políticas públicas de eficiencia energética. Adicionalmente, la población urbanizada requiere de servicios de transporte, altamente generadores de dióxido de carbono. El desafío que enfrentan las grandes ciudades de ALC es implementar sistemas de transporte colectivo eficientes que tiendan a mitigar la emisión de dióxido de carbono.

Las consideraciones de economía política son absolutamente centrales para la promoción y eventual implementación de una reforma fiscal verde. Es evidente que cualquier cambio en el sistema tributario de un país afectará de manera diversa a sectores de la sociedad. La resistencia al cambio vendrá naturalmente de aquellos sectores que consideren que se perjudican sus intereses. Ya que en general los beneficiarios de este tipo de reformas no representan un grupo de presión relevante, es importante la construcción de consensos entre diversos sectores de la sociedad que se identifiquen como beneficiarios de la reforma. Dependiendo de la estructura institucional de cada país, los problemas de economía política pueden tener distintos énfasis. En general es importante tener en cuenta el ciclo político, la existencia o no de mayorías parlamentarias, la ideología de los partidos en el poder, el grado de cohesión social y de capacidad de solución de controversias por la vía democrática, etc.

No se puede promover una reforma tributaria "contra" determinados sectores de la sociedad. Una de las consideraciones de economía política de la reforma fiscal, es que esta no puede ser percibida como una reforma que atente contra los intereses de un sector de la sociedad en particular. Si ese es el caso, entonces la reforma está destinada al fracaso. En general los impuestos verdes generan costos para los procesos productivos industriales o en el caso de ALC, si se consideran instrumentos fiscales que promuevan el uso responsable de los recursos naturales, esto puede traducirse en mayores costos para las actividades agropecuarias o del sector primario en general. Dada la importancia que tienen los grupos de presión tanto del sector industrial como el agropecuario en los parlamentos de los países de ALC, esto condenaría cualquier esfuerzo reformista. La reforma deber ser vista como el fruto del consenso de la sociedad toda, en la cual aquellos que puedan ver perjudicados sus intereses por el aumento de sus costos sientan que están siendo compensados de

alguna manera (progresividad en la aplicación de los impuestos, exoneraciones de otros impuestos, etc.).

Dado que los países de ALC no son los mayores contribuyentes al proceso del cambio climático a nivel global, es posible considerar que no tengan los incentivos para promover reformas fiscales verdes. En este punto hay que considerar conjuntamente que los países de la región no han sido históricamente grandes contribuyentes al problema del cambio climático y que aquellos países o regiones que sí lo son, actualmente muestran bajos niveles de compromiso con la mitigación de este problema. Sin embargo, este trabajo argumenta que hay razones de peso para que los países de ALC incluyan en su agenda reformas unilaterales de sus sistemas tributarios que tengan como eje central la protección del medio ambiente. Esto por dos razones fundamentales: a) los actuales sistemas tributarios son en general regresivos, y por ende deben ser reformados. La inclusión de metas de mitigación de los efectos del cambio climático solo tienen sentido en el contexto de una reforma integral del sistema tributario, b) el cuidado del medio ambiente y el consiguiente uso responsable y protección de los recursos naturales implica la posibilidad de mantener el ritmo de crecimiento y desarrollo que ha experimentado la región en los últimos años.

VII. Adaptación *versus* mitigación

La contribución de los países de América Latina y el Caribe a la emisión de GEI es marginal en el contexto mundial. Esta condición establece que las prioridades nacionales en materia de política fiscal ambiental difieran considerablemente de las observadas en los países desarrollados, los mayores contribuyentes de GEI a nivel mundial. Adicionalmente, la exposición a los efectos del cambio climático es por demás evidente en el caso de los países de América Latina y el Caribe. La vulnerabilidad de la región frente al cambio climático se manifiesta de múltiples maneras y adquiere un especial significado, en la medida en que las repercusiones de esta externalidad afectan a actividades productivas intensivas en recursos naturales que tienen gran importancia desde el punto de vista macroeconómico.

Los cambios en los patrones de las precipitaciones, la magnitud de los fenómenos climáticos extremos, la erosión de los suelos agrícolas y ganaderos y las crecientes amenazas sobre la biodiversidad, son sólo algunas de las manifestaciones más importantes de los efectos del cambio climático sobre los países de ALC. En realidad, la vulnerabilidad ante al cambio climático convive en la región con una amenaza, cada vez más relevante, acerca del uso sustentable de los recursos naturales. Las actividades agropecuarias que utilizan de forma intensiva recursos naturales renovables desempeñan un papel clave en la oferta exportable y en la generación de divisas de la mayoría de los países de la región. Las actividades relacionadas con el turismo, altamente dependiente de la calidad del stock de recursos naturales, de la infraestructura destinada al turismo y de las condiciones climáticas, también está expuesto a los efectos negativos del cambio climático. El impacto sobre el sector turismo es de particular importancia para la región del Caribe. La sustentabilidad en el uso de los recursos naturales con fines productivos se convierte, en este marco, en un desafío para las estrategias de desarrollo nacional. Por ende, la forma en que se utilicen los instrumentos fiscales con objetivos ambientales se convierte en un tema estratégico, ya que la eficacia con que actúen estos instrumentos constituye un factor fundamental para asegurar la estabilidad macroeconómica y para lograr un aprovechamiento adecuado de los recursos naturales por actividades productivas que conforman una parte significativa de la oferta competitiva de los países.

Para las economías de América Latina que tienen posiciones competitivas sólidas en los mercados internacionales de alimentos y productos agropecuarios, los efectos del cambio climático y las amenazas sobre el uso sustentable de los recursos naturales tienen directa relación con las formas de producción en la base primaria. Las técnicas de producción utilizadas por los productores agropecuarios se convierten, en este sentido, en un aspecto fundamental sobre el que las intervenciones de política fiscal pueden y deben incidir. En el transcurso de las últimas

décadas, la valorización de una parte importante de la oferta exportable de algunos países de la región está estimulando conductas y prácticas de producción que pueden convertirse en limitantes para el desarrollo estable y sustentable de las economías. Existe una creciente incompatibilidad entre las tecnologías aplicadas en algunas actividades y las formas de producción que garanticen el uso sustentable de los recursos naturales.

La dinámica exportadora asociada a la expansión de los sectores agropecuarios productores de alimentos ha estado contribuyendo a la explicación del crecimiento económico observado recientemente en algunos países de América Latina. Para asegurar el éxito a largo plazo de las estrategias nacionales de desarrollo es fundamental que se asegure un uso sustentable de los recursos naturales en el sector competitivo. Es en este marco que la política fiscal ambiental está llamada a jugar un papel estratégico que puede resultar más relevante que los desafíos asociados al cambio climático desde el punto de vista económico y social.

En la realidad de los países de ALC parecen tener menos importancia los esfuerzos de mitigación, cobrando mayor significación el papel de las políticas orientadas a lograr un mejor manejo de riesgos y una mejor contención de daños, tanto económicos como ambientales. En la medida en que las emisiones de GEI de los países considerados en este trabajo representan un porcentaje marginal de las emisiones globales, los avances que puedan realizarse en materia de su disminución alcanzarán a mitigar en muy menor medida los efectos económicos del cambio climático global. En este contexto, se vuelven claves las medidas tendientes a lograr una mejor adaptación de la producción a las nuevas realidades impuestas por el cambio climático. El papel de la política fiscal ambiental debería poner el acento, entonces, en el diseño de instrumentos y mecanismos capaces de promover y facilitar los procesos de adaptación en la base productiva.

Estas consideraciones no deben ser interpretadas como que los esfuerzos en materia de política ambiental de los países de ALC carecen de fundamento. Muy por el contrario, en este informe se argumenta que la principal razón por la cual los países de ALC deben llevar adelante agendas de protección y uso sustentable de sus recursos naturales es precisamente porque es esperable que los esfuerzos de mitigación (tanto locales como mundiales) no tengan efectos positivos en el corto plazo al menos, y por lo tanto, la mejor estrategia, desde el punto de vista individual, es actuar (probablemente a través de reformas fiscales integrales) para adaptarse de la mejor manera al cambio climático, salvaguardando los recursos naturales que son la base de su inserción internacional.

Las herramientas de política económica aplicadas de forma individual, o combinadas, han probado obtener resultados satisfactorios a nivel nacional para varios países de la región y del mundo en términos de adaptación al cambio climático. Dada la efectividad de los instrumentos de política fiscal, estas herramientas tienen especial relevancia para alcanzar objetivos ambientales como los propuestos en las CND. Existen experiencias concretas en la región en que se logró alinear los incentivos de uso y conservación de los recursos naturales, con los requerimientos tecnológicos y productivos en sectores sometidos a fuerte competencia en el sector externo. Estas experiencias alientan la idea del uso de las herramientas de la política fiscal para favorecer el cumplimiento de las metas planteadas en las CND de los países de ALC.

Una de las maneras de alinear los incentivos para el cuidado y preservación de los recursos naturales renovables es el manejo de las alícuotas y deducciones en las estructuras de los impuestos a la renta empresarial. A través de este instrumento se puede lograr la incorporación de tecnología "amigable" con el medio ambiente y estimular en general las actividades que la investigación determine que puede tener un impacto positivo en la preservación de los recursos naturales de un país. Este último punto subraya la idea de que este instrumento permite la promoción de actividades o la incorporación de tecnología por ahora desconocidas. En el futuro, la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías se traducirán en procesos productivos más eficientes y de menor impacto en el stock y capacidad de renovación de los recursos naturales. El manejo de alícuotas y deducciones del impuesto a la renta permitirá incorporar esos métodos de producción más rápidamente, simplemente manejando las deducciones para quienes decidan incorporar nueva tecnología, sin la necesidad de crear nuevos instrumentos, como subsidios o reintegros.

El manejo de la estructura del impuesto a la renta empresarial con fines de mitigación de los efectos del cambio climático es un ejemplo de la incorporación de este tipo de objetivos en el "núcleo" de la estructura tributaria. Desde el punto de vista de la implementación de este instrumento, una primera posibilidad consiste en utilizar esquemas de exoneración del impuesto sobre determinadas actividades o la aplicación de sistemas de deducciones orientados a incentivar determinadas opciones tecnológicas. Esta alternativa resulta útil en casos en que es posible identificar partidas de gasto que pueden ser relacionadas con la aplicación de tecnologías adecuadas desde el punto de vista ambiental. Podría concebirse, asimismo, el uso de alícuotas diferenciadas del impuesto para distintas producciones o para diferentes tipos de empresas, aunque el recurso a estas formas de discriminación tributaria puede presentar problemas tanto en términos de eficiencia como para la administración tributaria. La heterogeneidad en las alícuotas del impuesto a la renta empresarial puede inducir comportamientos que impacten negativamente sobre la recaudación tributaria. Una alternativa a considerar es incluir incentivos directos a determinados componentes de la inversión productiva. En el caso de Uruguay, el sistema de promoción de inversiones, implementado desde mediados de la década pasada, ha demostrado la efectividad que puede tener este tipo de intervenciones para sesgar las inversiones hacia la utilización de tecnologías compatibles con la preservación de activos ambientales. En las políticas de promoción directa de inversiones los beneficios fiscales otorgados a las empresas se materializan a través del abatimiento de las obligaciones correspondientes al impuesto a la renta a las actividades empresariales. La magnitud del incentivo tributario depende de las características de los proyectos y de su contribución a objetivos establecidos por la Administración.

La política fiscal puede ser utilizada para contribuir al desarrollo de instrumentos financieros diseñados específicamente para enfrentar algunas de las manifestaciones del cambio climático sobre el desarrollo agrícola. La intervención pública podría diseñarse de múltiples maneras, incluyendo acciones de apoyo financiero para el desarrollo de instrumentos de cobertura de riesgos climáticos y evitando que se generen posiciones dominantes entre oferentes de seguros agropecuarios. Este tipo de intervención se puede entender como un ejemplo de incorporación de los objetivos de cuidado y preservación del medio ambiente como uno de los pilares de la política fiscal, ya que el mismo implica la aplicación de recursos públicos al financiamiento de un bien público (información, control, etc.). A pesar de que no se crea ni modifica un impuesto o subsidio, la afectación de recursos a la tarea de promover la oferta de estos seguros implica la definición de esta actividad como prioritaria para la política fiscal.

La inversión inicial en investigación e infraestructura meteorológica necesaria para desarrollar un seguro climático de este tipo puede representar una barrera a la entrada al mercado para los seguros privados. Además de una amplia red de servicios meteorológicos, para evaluar el valor del índice en distintos puntos del territorio, el diseño del instrumento requiere disponer de modelos productivos que relacionan los eventos climáticos con las pérdidas de rendimiento en distintos rubros. Para el diseño de esta clase de seguros agropecuarios es necesario disponer de series meteorológicas históricas, que permitan estimar de manera eficiente la distribución de probabilidad del fenómeno climático en base al cual se definirá el índice. Esta inversión representaría un costo importante para cualquier empresa que quisiera entrar en el mercado. En este contexto, el Estado puede tener una ventaja en cuanto a la recopilación y procesamiento de la información meteorológica necesaria para diseñar los índices y para determinar el precio de las pólizas. A su vez, debe tenerse en cuenta que las estructuras de seguros son fácilmente replicables, lo que implica que el costo de entrada al mercado es inversamente proporcional a la cantidad de empresas ya existentes. Una vez realizada la inversión inicial en infraestructura e investigación, el costo de entrada se vuelve considerablemente más accesible. De esta forma, una inversión inicial de parte del Estado podría dar un impulso al desarrollo de este tipo de instrumentos.

Además del papel de agente catalizador, el Estado debería cumplir otras dos funciones adicionales para contribuir al desarrollo adecuado de los mercados de "seguros índice": una regulatoria y otra financiera. En efecto, se necesita un marco regulatorio adecuado para la comercialización de este tipo de instrumentos. En la medida en que se basan en la utilización de *proxys*, estos seguros no siempre se pueden regular a partir de las normativas vigentes en los países. El

hecho de que la prima no dependa estrictamente del daño sufrido por el productor podría ser fuente de controversias y problemas. En Argentina, por ejemplo, los seguros basados en índices climáticos no están autorizados porque la ley requiere que el daño del evento sea verificado *in situ* (Gastaldi *et al.*, 2011).

Los seguros agropecuarios tradicionales suelen recibir un fuerte apoyo estatal, que en general asume la forma de subsidios a la demanda. Para el desarrollo de un mercado de seguros agropecuarios basados en índices, habría que analizar con detenimiento cuál es la forma más efectiva y eficiente que debería asumir la intervención estatal. Los objetivos del accionar de la política fiscal deberían contemplar diferentes formas de intervención y seleccionar aquéllas que sean más apropiadas para desarrollar un mercado que logre captar la mayor cantidad posible de productores a un costo competitivo. Los objetivos de la intervención de las políticas públicas en este caso deben priorizar la eficiencia de la cobertura de riesgos en las actividades agropecuarias. En Uruguay el subsidio mínimo a la compra de seguros agropecuarios se encuentra en el 35% y alcanza hasta el 90% para los productores más pequeños. Si bien existen seguros agropecuarios en algunos países de ALC, los "seguros índice" se encuentran en una fase de desarrollo aún incipiente. Por ejemplo, Uruguay tiene un programa de seguros basado en índices climáticos implementado a partir de 2013. Este instrumento asegura a los agricultores contra el exceso de lluvia en la horticultura. Actualmente, se encuentra en fase de experimentación y su eficacia aún no ha podido ser evaluada.

Una experiencia a considerar en materia de uso sustentable de recursos naturales renovables son los planes de de uso y manejo de suelos implementados en Uruguay. La estructura de esta iniciativa puede considerarse como propia del enfoque "pigouviano", ya que los instrumentos fueron diseñados específicamente para remediar o mitigar un tipo de externalidad en particular. En la práctica, en Uruguay se actualizó la normativa ya existente referente al manejo de los suelos, lo que implicó un aumento de las exigencias que regulan el uso responsable del suelo. A partir de 2009, se introdujeron innovaciones reglamentarias estableciendo la obligatoriedad de la presentación de planes de uso y manejo del suelo, previos a la siembra de los cultivos. La base técnica para la aprobación de los planes que deben ser presentados por los agricultores, se apoya en los resultados de la investigación nacional sobre suelos y en la adaptación de los estándares nacionales a las recomendaciones que surgen de las mejores prácticas internacionales sobre el tema.

VIII. Contribuciones nacionamente determinadas de los países de América Latina y el Caribe

Los países de ALC han propuesto un amplio portafolio de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático. El análisis de las contribuciones previstas nacionalmente determinadas de los países de ALC muestra que la región ha propuesto una variedad de medidas tendientes a la adaptación y mitigación del cambio climático. Estas medidas van desde la aplicación de planes nacionales de eficiencia energética, hasta regulaciones sobre el uso del suelo e incluso impuestos a determinados productos.

Las contribuciones nacionalmente determinadas de cada país exhiben un alto nivel de heterogeneidad. Las contribuciones de los países de la región no son uniformes, centrándose cada país en los sectores que considera más importante. La importancia relativa de cada sector (expresada en los esfuerzos de adaptación y/o mitigación propuestos) es evaluada por cada país, basándose en general en la capacidad de reducción de las emisiones de GEI, en el impacto del cambio climático en la base productiva del país, y en la oportunidad para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

En general, las contribuciones relacionadas con la adaptación al cambio climático se concentran en los sectores hídrico, forestal, infraestructura, asentamientos humanos, agricultura, biodiversidad, salud y energía. Adicionalmente, la lectura de las CND indica que hay un especial énfasis en aquellos sectores o poblaciones que son directamente afectados por la ocurrencia de eventos extremos. Respecto del sector hídrico, se busca asegurar el abastecimiento y distribución efectiva del agua, esencialmente hacia poblaciones y actividades productivas más vulnerables. También sobresale el apoyo a la investigación, información y capacitación sobre cambio climático.

La mayoría de las contribuciones relacionadas con la mitigación del cambio climático se concentran en los sectores energético, transporte, agropecuario, cambio de uso de suelo, silvicultura y forestal. En general, los países han adoptado o se han comprometido a adoptar mecanismos de desarrollo limpio (MDL) para impulsar proyectos de mayor eficiencia y cambios en la matriz energética con el objetivo de reducir las emisiones de GEI. Adicionalmente se han aplicado mecanismos de reducción de emisiones debidas a deforestación y degradación de bosques (REDD). También se han establecido fondos y fideicomisos verdes con el fin de financiar diferentes medidas de mitigación mediante la adquisición de nuevas tecnologías.

La participación en mercados de carbono y la aplicación de instrumentos fiscales aún no tienen una presencia importante en la región. Las CND se caracterizan por una baja adhesión a los mecanismos de mercado (creación de mercado de carbono nacional o el uso de mercados internacionales de carbono). Aunque dos tercios de los países de ALC incluyen referencias al uso de mecanismos internacionales de mercado, muchos se reservan el uso de herramientas de este tipo para su uso propio.

Solo nueve países declaran interés en el uso de mercados domésticos de carbono (Black-Arbeláez, 2017). Adicionalmente, los instrumentos fiscales como impuestos o subsidios tampoco son el instrumento preferido de combate a los efectos del cambio climático. Solo cinco países de ALC incluyen en sus CND nuevas políticas públicas que incluyan impuestos o subsidios, sobresaliendo el caso de México (impuesto sobre emisiones) y Chile (impuestos a las emisiones y tasas a los vehículos con altas emisiones).

Los países de la región de América Latina y el Caribe han asumido contribuciones relativamente ambiciosas[1]. Varias economías grandes de la región han propuesto medidas que los situarían en niveles iguales o menores a 5 tCO_2e per cápita de emisiones de GEI. Este último es el nivel indicado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente para lograr estabilizar el aumento de la temperatura global en dos grados centígrados (Black-Arbeláez, 2018). Otras metodologías de medición del esfuerzo propuesto arrojan las mismas conclusiones, sobresaliendo México y Brasil en la comparación meta INDC 2030 versus emisiones 2010 (con reducciones de 20% y 51% respectivamente) y al comparar la meta INDC 2030 con la tendencia actual proyectada al 2030 resaltan los esfuerzos de reducción de emisión de GEI propuestos por Chile, México, Colombia, Perú y Argentina. Estas economías, importantes en términos regionales, han propuesto reducciones del orden de entre 30% y 15% (Black-Arbeláez, 2018).

Países altamente vinculados a la región en términos comerciales se han comprometido a llevar adelante reducciones menos ambiciosas. Las metas, en términos de tCO_2e per cápita, propuestas por países como China, Canadá,Corea del Sur y los Estados Unidos, contrastan con la realidad de las contribuciones de los países de ALC. China plantea una meta al 2030 de 12,13 tCO_2e per cápita, Estados Unidos de 13,17, Canadá de 14,06 y Corea del Sur de 10,2. Las pérdidas de competitividad asociadas con el cumplimiento de las medidas tendientes a mitigar el cambio climático son un factor fundamental en la determinación de los flujos comerciales y por ende un ingrediente clave en la disposición de los países a llevar adelante tales esfuerzos.

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe identifica a los sectores la generación de energía, el sector agropecuario, los sistemas hídricos y la protección de la biodiversidad como sectores prioritarios en los cuales deberían concentrarse los esfuerzos de adaptación al cambio climático. La lógica detrás de este énfasis responde a que los recursos naturales son una base fundamental de la estructura productiva y de la inserción internacional de muchos países de ALC. En lo que refiere a los esfuerzos de mitigación, en general, las CND de los países de ALC hacen mención a la mayoría de los sectores recomendados por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: generación de energía, procesos industriales, disposición de residuos, transporte, sector agropecuario, uso de suelos y forestación.

Los países de la región no definen, con precisión, las áreas y sectores en que se materializarían las reducciones de emisiones de GEI. En las CND sólo se listan los sectores en los cuales se esperan concretar reducciones, pero no se explicita en qué etapas de los procesos productivos se piensa actuar para alcanzar las metas de mitigación. En este sentido, las CND parecen más una expresión de deseo que un compromiso medible y potencialmente vinculante.

En las CND, los países no establecen estrategias para el cumplimiento de los compromisos y no se puede establecer una correspondencia directa entre los instrumentos de política económica, en general, y de política fiscal, en particular, y las metas propuestas en las contribuciones. Las CND no hacen referencia a cuáles serían las herramientas utilizadas para alcanzar sus objetivos. Algunos países declaran su voluntad de recurrir a mecanismos de mercado, a escala nacional o internacional, como medios de mitigación de la emisión de CO_2, pero no hay otras referencias a herramientas concretas en materia de política económica (regulaciones, campañas de información, etc.) y, mucho menos, de política fiscal (impuestos, subsidios, etc.).

[1] En la evaluación de los CND asumidas por los países de ALC se consideran los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

IX. Recomendaciones de política y reflexiones finales

El cambio climático es generado a partir del comportamiento de los agentes económicos en cada país, pero que tiene consecuencias a escala global. Las emisiones de GEI que se encuentran en la base de la generación del problema están fuertemente concentradas en pocos países o regiones, mientras que los efectos nocivos afectan a todo el planeta.

La respuesta al cambio climático y, en general, la sostenibilidad en el uso de los recursos ambientales constituyen temas que han ido adquiriendo creciente interés. Tanto las autoridades nacionales de un número cada vez más importante de países, como las organizaciones sociales que se movilizan por la preservación de los recursos ambientales, reconocen y subrayan la relevancia que estos fenómenos plantean para las sociedades modernas. Los desarrollos institucionales y las políticas aplicadas por los gobiernos de muchos países han enfatizado la necesidad de introducir nuevas regulaciones y normativas tendientes a mitigar los efectos del cambio climático, procurando una reducción de las emisiones de GEI.

Los efectos del cambio climático se manifiestan de forma específica sobre la actividad económica en cada país, por lo que parece razonable que las respuestas nacionales en materia de mitigación y adaptación constituyan el componente básico de una estrategia global que pretenda reducir las emisiones de GEI. De hecho, en los compromisos asumidos por los países para atender los desafíos del cambio climático han predominado las perspectivas nacionales. Los acuerdos alcanzados en XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático se materializaron en el establecimiento de las CND, que contienen las metas a las que cada país se ha comprometido, de forma voluntaria, para contribuir a que la trayectoria de las emisiones de GEI sea compatible con la meta global de limitar el calentamiento global hasta alcanzar dos grados centígrados de temperatura en el planeta respecto a la época preindustrial.

Cabe precisar, no obstante, que la comunidad internacional no ha sido capaz de construir un acuerdo vinculante que genere las condiciones suficientes para contrarrestar los efectos del cambio climático. El reciente retiro de los Estados Unidos de los Acuerdos de París, uno de los países que genera mayores emisiones de GEI, no permite vislumbrar que la superación de este importante desafío global pueda lograrse a partir de los esfuerzos de cooperación internacional desplegados hasta el presente.

A partir de la década de 1990, varios países europeos ensayaron soluciones nacionales, adoptando medidas orientadas a la mitigación y la adaptación al cambio climático y fueron pioneros en el uso de instrumentos de la política fiscal. Las llamadas reformas fiscales verdes han reducido la emisión de GEI en los países que las implementaron, al tiempo que han corregido características no deseadas de los sistemas tributarios de los países que las adoptaron. A pesar de lo valioso de las reacciones nacionales ante este problema, ha quedado claro que para enfrentar los efectos de esta externalidad global se requieren de esfuerzos coordinados a escala mundial.

Los países de ALC han participado activamente de los foros internacionales convocados para debatir las implicaciones del cambio climático sobre el desarrollo económico y social. La región se ha sumado de forma activa, aunque con entusiasmo diverso, a los ámbitos de cooperación multilateral que se han creado para atender y dar respuesta a los problemas planteados.

La región de América Latina y el Caribe sufre las consecuencias negativas del cambio climático. Los efectos del calentamiento global imponen un stress adicional a la capacidad de resiliencia de los sistemas naturales, fuente de ventajas comparativas para la mayoría de los países de la región. La región puede encontrar en los instrumentos fiscales una herramienta eficaz y eficiente para enfrentar los desafíos que plantea el cambio climático.

La relevancia que tiene para los países de la región el uso sustentable de los recursos naturales hace que la preservación del medio ambiente merezca ser analizada de forma diferente a la que predomina en los países industrializados. La producción agropecuaria, intensiva en recursos naturales renovables, tiene gran significación en la oferta exportable de las economías de ALC y define una parte fundamental de la inserción de estas economías en los mercados internacionales. En este contexto, parecería razonable plantear que los desafíos del cambio climático deberían integrarse en el diseño de estrategias de desarrollo que abrieran espacios para gestar una visión común entre los países de la región.

A pesar de la aproximación predominante nacional en materia de respuesta ante cambio climático, los países de ALC tienen una oportunidad para instalar el tema de la reducción de las emisiones de GEI en la agenda política de la región, generando instancias de cooperación propias orientadas a definir perspectivas comunes y, por qué no, realizar un aporte adicional para el cumplimiento de los objetivos globales.

La especificidad que tienen los desafíos del cambio climático y la importancia estratégica que tiene el uso sustentable de los recursos naturales renovables para las economías de la región facilitarían la gestación de una visión compartida y diferente a la que ha predominado en la cooperación internacional.

La creación de un foro regional en que se propiciara la reflexión conjunta de los países de ALC podría contribuir a generar acuerdos básicos que, una vez alcanzados, facilitarían la implementación de políticas y programas nacionales o regionales que fortalecieran el proceso de avance hacia la reducción de emisiones de GEI. Una iniciativa de este tipo mostraría a los países de la región como actores interesados en participar activamente de una estrategia de cooperación orientada a generar una respuesta regional ante los desafíos ambientales.

En este tipo de instancia debería convocarse, obviamente, a las autoridades responsables de las políticas ambientales de los países. Pero, dada la importancia de las actividades productivas intensivas en recursos naturales renovables, se requeriría el involucramiento de ámbitos de gobierno encargados de manejar las políticas económicas y productivas. En particular, en el área de la producción sería conveniente asegurar la presencia de los responsables de las políticas agropecuarias y energéticas, en la medida en que las acciones de mitigación y adaptación involucran intereses de estos sectores de actividad. Por otra parte, si se pretende avanzar en el uso de instrumentos de política económica es importante la participación de las autoridades nacionales que tienen a su cargo el manejo de las finanzas públicas. Difícilmente, puedan concretarse progresos en materia de política fiscal ambiental sin una activa participación política y técnica de los responsables de la conducción de la política fiscal y presupuestaria.

El desarrollo de instancias de cooperación entre países de ALC para hacer frente a los desafíos del cambio climático aparece justificado por sólidas razones económicas. La existencia de rasgos comunes entre las dotaciones de recursos de las economías y la fuerte especialización internacional que éstas exhiben en actividades agropecuarias y agroindustriales abren posibilidades reales para definir una agenda de trabajo que, al tiempo que fortalezca la competitividad y el desarrollo tecnológico de los principales sectores exportadores, contribuya a desplegar una respuesta más efectiva ante el cambio climático. La adopción de patrones de producción que propicien el uso sustentable de los recursos naturales podría llegar a convertirse, incluso, en un factor de competitividad internacional, teniendo en cuenta que las pautas de consumo predominantes en los

mercados de los países industrializados se orientan, cada vez más, hacia bienes producidos a partir de técnicas que preserven el medio ambiente.

La puesta en marcha de una estrategia de cooperación para avanzar en materia de política fiscal ambiental podría reducir las resistencias internas en los países y facilitar la introducción de innovaciones tributarias y regulatorias que contribuyan a intensificar la reducción de emisiones de GEI. En definitiva, la estrategia de cooperación podría ser concebida como un instrumento para enfrentar las resistencias de economía política que cada país enfrenta a la hora de utilizar instrumentos fiscales con propósitos ambientales.

La ausencia de prioridades sectoriales explícitamente establecidas para la reducción de emisiones de GEI impide evaluar la factibilidad del cumplimiento de las metas y vuelve difícil la identificación de las disyuntivas que pueden plantearse respecto a la competitividad de las actividades productivas involucradas. La falta de una estrategia sectorial puede implicar que algunos sectores, fundamentalmente vinculados principalmente a la exportación, vean con recelo cualquier intento de medidas de política económica orientada a alcanzar objetivos ambientales. Dado el peso político de algunos de estos sectores en los países de ALC, es probable que la incertidumbre sobre los efectos de las políticas pueda afectar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Una consecuencia directa de la falta de una estrategia sectorial clara es la dificultad para evaluar los efectos distributivos (en algunos casos progresivos, pero potencialmente regresivos) de las medidas. Este aspecto es relevante para la economía política. Al no contar con una estrategia de acción sectorial definida, no es posible estimar impactos sobre la distribución del ingreso de las intervenciones, lo que podría dificultar la construcción de los consensos necesarios para llevar adelante reformas que contribuyan a generar estructuras productivas basadas en tecnologías y formas de producción más amigables con el medio ambiente. De hecho, el compromiso de los gobiernos con la sostenibilidad ambiental y con la adopción de tecnologías que privilegien la adaptación al cambio climático deberían ayudar a generar una relación menos conflictiva con los grupos ambientalistas que muchas veces miran con recelo el escaso interés que tienen estos temas en la agenda de prioridades de los gobiernos.

La omisión de definiciones sectoriales precisas en los CND podría ser considerada, no obstante, como una ventana de oportunidad para diseñar planes de acción nacionales que concentraran los esfuerzos en algunos sectores.

De hecho, ante los desafíos del cambio climático, los países de ALC tienen la oportunidad de alcanzar simultáneamente dos objetivos. Por un lado, podrían aprovechar para procesar reformas integrales en sus sistemas tributarios y corregir aspectos cuestionables de la fiscalidad, que han sido largamente señalados como problemas de diseño de la política tributaria en los países de la región. Por otro lado, lograrían avanzar en la implementación de medidas más eficaces de respuesta ante el cambio climático y así hacer una contribución más relevante a los objetivos de reducción de los GEI.

De hecho, los países de la región podrían transitar el camino de “reformas verdes” de sus sistemas fiscales, actuando en su propio interés, al promover el uso sustentable de sus recursos naturales (base de sus ventajas comparativas) y al mismo tiempo, contribuir a reducir la desigualdad económica que prevalece en la región. El camino no es fácil. Todo esfuerzo reformista enfrenta la oposición de sectores de la sociedad que pueden considerar que sus intereses están siendo afectados. Aunque una reforma fiscal ambiental contribuya a reducir la desigualdad y aunque en el largo plazo la sociedad en su conjunto se viera beneficiada por las reformas, no hay que descartar una fuerte oposición ante las iniciativas reformistas.

En el particular contexto de los países de ALC el cumplimiento de las metas de reducción de emisiones de GEI no debería basarse exclusivamente en la utilización de instrumentos “pigouvianos”. Es difícil que la aplicación de este tipo de intervenciones por sí sola pueda ser suficiente para alcanzar las metas comprometidas en la CND y para asegurar un uso sustentable de recursos naturales renovables que representan un pilar fundamental de la inserción exportadora de la región en los mercados internacionales. Las transformaciones que deberían procesarse en las formas de producción requerirán un uso intensivo de instrumentos fiscales y de la compatibilización de los objetivos

ambientales con los pilares tradicionales sobre los que se diseñan los sistemas tributarios (equidad, eficiencia, suficiencia y simplicidad administrativa).

Las estructuras tributarias de una parte importante de los países de ALC incluyen tributos con propiedades poco deseables desde el punto de vista de la sustentabilidad del medio ambiente. Los subsidios (implícitos o explícitos) al consumo de combustibles fósiles constituyen un claro ejemplo de los efectos distorsivos de la fiscalidad en términos ambientales. En la mayoría de los casos, estos esquemas implican que la sociedad en su conjunto subsidia el uso de un insumo crítico para el servicio de transporte personal y colectivo, que termina siendo apropiado por los sectores de más altos ingresos y que incentiva modalidades de consumo que son responsables de una parte importante de las emisiones de GEI de los países de la región.

Cabe destacar los esfuerzos de algunos países que han creado o modificado tributos aplicables a los vehículos automotores. En el caso de Ecuador, el monto del tributo está definido por la capacidad de emisión de GEI. Adicionalmente, se impuso un IVA diferenciado para los vehículos menos contaminantes. En un tono similar, Chile incluyó en 2014 en su sistema tributario un impuesto a la venta de vehículos nuevos, que tiene en cuenta el rendimiento urbano del automóvil, con el objetivo de compensar el daño ambiental generado durante la vida útil de los vehículos. Estos esfuerzos están orientados en la dirección correcta, aunque en un horizonte de más largo plazo debería avanzarse hacia la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles.

La supresión de los sistemas de subsidios a los combustibles fósiles puede tener efectos sobre la competitividad industrial. Para mitigar las reacciones en contrario de los sectores que se sienten perjudicados, los gobiernos deberían preocuparse por construir consensos amplios que permitan avanzar hacia la implementación de reformas integrales de la fiscalidad, en las que se contemplen, de manera simultánea, los cambios en las estructuras tributarias y las reasignaciones en el gasto público que permitan compensar a los sectores sociales y productivos que, eventualmente, podrían verse perjudicados por las iniciativas reformistas. La experiencia europea puede ser tenida en cuenta a efectos de diseñar las medidas compensatorias necesarias. Muchos países europeos crearon impuestos específicos sobre sectores y actividades responsables de importantes emisiones de GEI y procedieron a reducir la carga impositiva sobre el factor productivo trabajo, pero teniendo muy claro que había que tener en cuenta los efectos en la competitividad de sectores clave de sus economías. No debe perderse de vista que la eliminación de subsidios energéticos y sobre los combustibles, también, podría perjudicar a sectores de la producción agropecuaria en los países de ALC, por lo cual se deben de diseñar medidas compensatorias para no afectar la competitividad de este sector tan importante en la estructura productiva. Las medidas pueden abarcar desde esquemas de devolución de impuestos indirectos sobre las exportaciones hasta el financiamiento de sistemas de riego u otros mecanismos de adaptación al cambio climático. Adicionalmente, se puede financiar la adquisición de tecnología más eficiente en el uso de energía.

La inclusión de un impuesto específico sobre las emisiones de CO_2 para consumidores tanto residenciales como industriales es un ejemplo de un tributo que tiene efectos positivos sobre el medio ambiente, pero que tenía repercusiones negativas sobre los hogares y las empresas industriales. Dinamarca introdujo un impuesto de este tipo, abarcando tanto el consumo energético residencial como el empresarial. Este tributo, que fue puesto en práctica en 1992 para los hogares y en 1993 para las empresas, implicó la aplicación de una tasa estándar de 13,5 euros por tonelada de CO_2 emitida. Este tributo fue implementado en el marco de un Programa de Acción Energética con el objetivo de reducir un 20% las emisiones entre los años 1988 y 2005. Este objetivo fue ampliado al 21%, considerando el periodo comprendido entre los años 1990 y 2012. A partir de modificaciones introducidas en 1993, el impuesto correspondiente a los hogares, sumado al impuesto sobre la energía para el sector residencial, alcanzó una tasa efectiva de 80 euros por tonelada de CO_2 emitida. Durante los primeros años del nuevo siglo, se profundizó la reforma, incrementando las tasas sobre las emisiones industriales y residenciales, y sobre el consumo de energía. En el caso de Dinamarca, se buscó moderar el impacto negativo sobre la competitividad que tenía esta medida, reintegrando a las empresas, como mínimo, el 50% de la tasa estándar y realizando reintegros aún mayores a las empresas con mayores requerimientos energéticos. En 1995 se introdujo una nueva reforma sobre este

impuesto favoreciendo a empresas de industrias que utilizaran intensivamente energía y que optaran por implementar programas de eficiencia energética. Los ingresos obtenidos a través de la recaudación de este impuesto fueron utilizados para reducir de cargas sociales de las empresas y para conformar fondos de garantías destinados al financiamiento de inversiones en ahorro y eficiencia energética.

En Alemania en la primera fase de la reforma iniciada en 1999, se incrementaron los impuestos sobre la energía y el consumo de electricidad afectando al consumo de combustibles minerales para transporte, gas natural y *fuel-oil*. Entre 1999 y 2003 se incrementaron las alícuotas de estos impuestos en varias oportunidades, aunque en todos los casos se mantuvo una distinción entre las tasas aplicadas sobre los combustibles para el transporte y los utilizados por la industria y la agricultura. En concreto, para evitar efectos sobre la competitividad, los productos energéticos utilizados en la agricultura, la forestación y la industria manufactura contaron con una exoneración del 80%, que luego fue reducida al 40% a partir del año 2003. Para atenuar efectos distributivos adversos que podía tener la introducción de este tributo deberían reducirse otros impuestos que favorezcan a los sectores de menores ingresos y aumentar el gasto público en programas de alto impacto distributivo. En Alemania, los ingresos obtenidos mediante los impuestos ambientales se utilizaron para financiar reducciones en los impuestos al trabajo y cargas sociales, tanto de los empleados como de los empleadores. Se estima que el impacto de esta reforma permitió reducir en 1,8% % las cargas sociales laborales en el periodo comprendido entre 1998 y 2003 (Andersen *et al*., 2007). La experiencia europea de reformas fiscales verdes pone de relieve la importancia que tiene la adopción de medidas compensatorias para contrarrestar los efectos regresivos en la distribución del ingreso que puedan resultar de la imposición de impuestos o la eliminación de subsidios a determinados bienes.

La investigación científica indica que la magnitud (no la frecuencia ni su propia ocurrencia) de ciertos fenómenos climáticos extremos puede estar vinculada al cambio climático y al calentamiento global. Este es, en particular, el caso de los huracanes tropicales que azotan regularmente a los países de América Central y el Caribe, durante el verano y parte del otoño boreal. El año 2017 fue testigo de varios de estos fenómenos, en especial, de los efectos devastadores del huracán Irma en setiembre del presente año.

A la luz de estos eventos, los esfuerzos de mitigación y adaptación en los países afectados por estos fenómenos no constituyen simplemente un desafío a la hora de administrar los recursos hídricos (en presencia de sequías o inundaciones) o de adaptar la vida humana y animal a temperaturas extremas, como ocurre en otros países de la región. En este caso, se trata de realidades en que se producen severas destrucciones de las infraestructuras físicas y sociales, además, de la perdida de vidas humanas. Por otra parte, gran parte de los recursos que estos países obtienen del comercio internacional se basan en las notorias ventajas relativas que tienen para la provisión de servicios turísticos. La magnitud actual de los huracanes pone en duda la viabilidad de tal industria en muchos de los países afectados por estos eventos.

Si se tiene en cuenta que la contribución de los países de América Central y el Caribe a las emisiones de GEI es, prácticamente, despreciable a nivel global, puede afirmarse que la situación de estos países es doblemente complicada y muy injusta: se trata de países que no contribuyen al calentamiento global y que sufren sus peores efectos negativos.

Ante esta realidad, la comunidad internacional debería ser capaz de encontrar mecanismos para compensar a estos países, asumiendo que los mismos tienen origen en una externalidad global, como es el cambio climático. Los países responsables de la mayor parte de las emisiones de CO_2 (o sus equivalentes) no experimentan fenómenos climáticos extremos ni con tanta capacidad destructiva de infraestructura como los que padecen estos países. Los países de América Central y el Caribe tienen, en general, niveles de ingreso per cápita medios y bajos. Cuando enfrentan este tipo de catástrofes, provocadas por el incremento en la capacidad destructiva de los huracanes, tienen escasas posibilidades de atender adecuadamente las urgencias de la población afectada y de encarar la reconstrucción de las infraestructuras destruidas. Este tema merece ser incorporado en la agenda internacional y que se acuerde un tratamiento más justo desde el punto de vista económico y financiero a los países que padecen este tipo de eventos.

Bibliografía

Andersen, M.S Mikael Skou et al. (2007). Competitiveness Effects of Environmental Tax Reforms (COMETR). Publishable Final Report to the European Commission.

Baumol, William J., and Wallace E. Oates. 1988. The Theory of Environmental Policy. Cambridge University Press.

Black-Arbeláez, Thomas. 2018. Análisis Económico y Ambiental de las Contribuciones Previstas Nacionalmente Determinadas (CND) presentadas por los países de América Latina y el Caribe y posibles impactos de las metas planteadas. Documento de Proyecto. Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Bosquet, Benoît. 2000. "Environmental Tax Reform: Does It Work? A Survey of the Empirical Evidence."Ecological Economics 34(1): 19–32.

Conte Grand, Mariana, and Vanesa D´Elía.2017. Impacto Potencial de Las Restricciones Europeas Por "fuga de Carbono" En Las Exportaciones de América Latina..

Endres, A. 2011, Environmental Economics: Theory and Policy. Cambridge University Press.

Fullerton, D.; Leicester, A.; Smith, S. 2008, "Environmental taxes." National Bureau of Economic Research Working Paper 14197.Julio, 2008.

Gastaldi, L., Osgood, D., Podestá G., y D. Lema, 2011,"Seguro basado en índice climático para la producción de soja en Argentina." Asociación argentina de economía agraria. Buenos Aires, Argentina.

Lorenzo, Fernando 2016. Inventario de Instrumentos Fiscales Verdes En América Latina. Experiencias, Efectos y Alcances. Documento de Proyecto. Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Mahul, O., y Stutley C. J. 2010, " Government support to agricultural insurance: Challenges and options for developing countries". World Bank, Washington D.C.

Pearce, David W., and Jeremy J. Warford. 1993. Word Without End: Economics, Environment, and Sustainable Development.

Rosen, H., y T. Gayer 2009, Public Finance, McGraw-Hill/Irwin.

Smith, S., 1992, 'Taxation and the environment: a survey', Fiscal Studies 13 (4), 21-57.

Speck, S., y Gee, D. 2011, "Implications of environmental tax reforms; revisited", en L. Kreiser, J. Sirisom, H. Ashiabor y J, E. Milne (eds.), Environmental taxation and climate change. Achieving environmental sustainability through fiscal policy. Critical Issues in environmental Taxation, Vol. X.